

GIRIODI AVV. L. MASSIMO

IL
MAESTRO ELEMENTARE
NELLE LEGGI ITALIANE



J. J. Roux

EDITORI
L. ROUX e C.

ROMA-TORINO-NAPOLI

LA BIBLIOTECA DEL CITTADINO ITALIANO

« La presunzione di diritto che tutti conoscano la legge, conserva ancora molto d'arbitrario e d'inverosimile. È un grande inconveniente. Non v'è che un rimedio: estendere l'istruzione e l'educazione, onde elevare la classe popolare al livello necessario per conoscere le leggi a cui devono ubbidire ».

G. SAREDO, *Tratt. delle leggi*, n. 448, p. 346

La **Biblioteca** a tenere dietro la legislazione.

I volumi di vendita a L.

Essi costituiscono elementi elementari sulla legislazione. I meranno tutta sabili non solo chi, per prepararsi

acquistare cognizioni sicure, insieme teoriche e pratiche, e sempre conformi al diritto vigente.

I volumi della **Biblioteca del cittadino** avranno pressochè tutti la stessa mole.

Le ultime numerose ed importanti riforme legislative, rendono di vera attualità questa *Biblioteca*.

La dirige l'avv. prof. CARLO LESSONA.

o è destinata della nostra

cittadino si

eri trattatelli della nostra all'altro, lavori indispensabili ma anche a pubblici, vuole



GIRIODI avv. L. MASSIMO

IL MAESTRO ELEMENTARE

NELLE LEGGI ITALIANE



1890

L. ROUX E C. — EDITORI

ROMA-TORINO-NAPOLI



PROPRIETÀ LETTERARIA

Agli Insegnanti primarii d'Italia,

Per voi, che sparsi in ogni angolo di terra italiana, nelle ricche città e nei miseri villaggi, combattete ogni giorno la più nobile delle lotte, quella per la civiltà e per il progresso sociale, ho composto questo libretto, in cui mi sono sforzato di raccogliere, in forma chiara e semplice, quanto vi occorre maggiormente di conoscere, onde possiate far valere quei modesti diritti che la legge vi accorda in compenso delle vostre dure fatiche. Vorrei che queste poche pagine potessero servirvi di aiuto nella lotta troppo disuguale, che spesso siete costretti a combattere contro rappresentanze municipali incuranti o nemiche della scuola popolare. Non ho fatto uso di citazioni, volendo evitare di ingombrarvi la mente colle difficoltà e colle complicazioni che presenta la nostra attuale legislazione scolastica, dispersa, come si trova, in un gran numero di leggi, decreti, regolamenti, circolari ministeriali, ecc., tutt'altro che chiari e non sempre concordi. Posso però assicurarvi che le

cose da me esposte si fondano tutte, o sui testi vigenti, o sopra le risoluzioni adottate in via di massima dal governo. In questo compito, mi agevolò non poco la conoscenza pratica che ebbi campo di acquistare nei parecchi anni che tenni nel ministero di pubblica istruzione l'ufficio di segretario della commissione consultiva per le controversie dell'istruzione primaria.

Maestri, la vostra condizione è ancora ben lontana dall'essere quale si richiede in un paese di civiltà e di sana democrazia, come il nostro. Ma state certi che i miglioramenti non tarderanno ad imporsi colla forza di una necessità sociale. Questo progresso voi potrete accelerarlo di molto se saprete unirvi ed organizzarvi in un solo fascio, in una sola associazione nazionale, che coi suoi 50 mila e più soci, quanti siete voi, saprà facilmente indicare al legislatore italiano la via buona per risolvere in modo definitivo il grave problema dell'istruzione primaria e popolare.

Roma, Luglio 1890.

L'AUTORE.

INDICE SOMMARIO

CAPITOLO I. Come si diventa maestro *Pag. 7*

§ 1. Scuole normali. — 2. Titoli per esservi ammessi — 3. Corso inferiore e corso superiore — 4. Convitti e posti di studio — 5. Esami di patente — 6. Tirocinio didattico — 7. Conseguimento della patente.

CAPITOLO II. Nomina degli insegnanti *Pag. 17*

§ 8. Insegnamento pubblico e privato, scuole obbligatorie — 9. Concorsi — 10. Scelta del candidato da nominarsi — 11. Nomina d'ufficio — 12. Trasferimento dei maestri — 13. Insegnanti con patentati — 14. Approvazione del consiglio scolastico.

CAPITOLO III. Conferma sessennale ed a vita *Pag. 27*

§ 15. Biennio di prova — 16. Conferma sessennale — 17. Prolungamento del tempo di prova — 18. Decorso utile del biennio — 19. Licenziamento per fine di biennio — § 20. Disdetta preventiva di sei mesi — 21. Attestato di lodevole servizio — 22. Domanda dell'attestato; termine utile — 23. Nuovo periodo di prova da uno a tre anni — 24. Mancanza dell'attestato — 25. Nomina a vita — 26. Voto consultivo del comune — 27. Ricorso al ministero — 28. Effetti della conferma riguardo allo stipendio.

CAPITOLO IV. Stipendi degli insegnanti *Pag. 42*

§ 29. Limite minimo degli stipendi e tabella relativa — 30. Classificazione delle scuole — 31. Quistione dello stipendio delle maestre di scuole maschili o miste — 32. Stipendi superiori al minimo — 33. Stipendi inferiori al minimo. — 34. Stipendio dovuto dopo la conferma sessennale od a vita — 35. Aumento sessennale dello stipendio — 36. Pagamento degli stipendi — 37. Ritardi nel pagamento e provvedimenti relativi — 38. Fondo per i sussidi agl'insegnanti.

CAPITOLO V. Punizioni disciplinari e relativa procedura *Pag. 60*

39. Requisiti morali degli insegnanti — 40. Pene disciplinari — § 41. Licenziamento fuori termine — § 42. Uffici incompatibili con quello di maestro — 43. Diritto di difesa concesso all'inculpato — 44. Deliberazione del consiglio scolastico — 45. Ricorso al ministero — 46. Commissione consultiva per le controversie dell'istruzione primaria — 47. Sospensione inflitta dal sindaco di urgenza — 48. Attribuzione del consiglio comunale.

CAPITOLO VI. Collocamento a riposo e monte delle pensioni *Pag. 73*

- § 49. Istituzione del monte-pensioni — 50. Contributi per le scuole e per gli asili d'infanzia — 51. Versamento del contributo complessivo — 52. Conseguimento del diritto alla pensione o all'indennità — 53. Domanda da presentarsi e documenti relativi — 54. Conferimento della pensione o dell'indennità — 55. Riscossione delle pensioni — 56. Lacune della legge attuale.

CAPITOLO VII. Il progetto di legge Boselli e l'avvenire dei maestri *Pag. 84*

57. Inconvenienti dell'ordinamento attuale — 58. Disposizioni del progetto di legge Boselli — 59. Inconvenienti del sistema proposto per le nomine ed i trasferimenti dei maestri — 60. Parti buone del progetto — 61. Controprogetto parlamentare Gabelli — 62. Conclusione.
-

CAPITOLO I

Come si diventa maestro.

§ 1. — *Scuole normali.*

Chi aspira al modesto e pur nobile e arduo ufficio di educatore pubblico, deve pensare a fornirsi la mente di tutte quelle cognizioni che si richiedono per poter adempiere degnamente tale ufficio. Ma se si lasciasse alle forze individuali di ognuno la cura di provvedersi della coltura necessaria a formare il buon maestro, assai scarso sarebbe il numero di coloro che troverebbero di per sè soli i mezzi e le forze per istruirsi bene ed a sufficienza. Perciò il legislatore italiano, sempre sollecito di favorire la coltura popolare, ha saviamente provveduto a fondare nelle principali città del regno degli istituti d'istruzione, che hanno per fine di educare e preparare, mediante istruzione gratuitamente impartita, i futuri maestri del popolo. Tali istituti prendono il nome di *Scuole normali*, perchè in essi si insegnano principalmente le

norme direttive dell'arte pedagogica, cioè dell'arte di istruire i fanciulli.

Le scuole normali del regno d'Italia sono ora rette dalle disposizioni contenute negli articoli dal 357 al 372 della legge organica della pubblica istruzione 13 novembre 1859 (legge Casati) e dal nuovo apposito regolamento portante la data dell'11 settembre 1889. Esse si distinguono in maschili e femminili, e sono di due gradi, l'uno inferiore e l'altro superiore. Quelle del grado inferiore conferiscono la patente d'insegnante per le scuole elementari di grado inferiore, che sono le prime tre classi elementari; quelle invece del grado superiore comprendono tutti gli studi necessari per conseguire la patente per tutte e cinque le classi elementari; e se si tratta di scuole femminili, conferiscono inoltre l'attestato di maestra o direttrice di asilo d'infanzia. Le materie più importanti d'insegnamento nelle scuole normali sono la pedagogia e la morale, la lingua e le lettere italiane, l'aritmetica colle nozioni di storia naturale e d'igiene, e la storia e geografia. Tutti gli insegnamenti vi sono dati gratuitamente, salvo soltanto una piccola tassa di non più che tre lire al mese per il francese, che è una materia di studio facoltativa.

Oltre le scuole normali *regie* o governative, che sono quelle istituite e mantenute direttamente dal governo, sotto la dipendenza del ministero della pubblica istruzione, vi hanno altresì delle scuole normali *libere*, fondate dalle provincie, dai comuni o da qualche altro corpo morale o pure anche dai privati; e queste scuole, quando

si conformino alle condizioni prescritte per quelle regie, possono ottenere dal ministero il pareggiamento, mediante il quale gli studi compiuti nelle scuole *pareggiate* equivalgono a quelli fatti negli istituti governativi, e vi si può anche ottenere la patente di abilitazione all'insegnamento.

Le spese delle scuole normali regie o governative vanno a carico del comune, in cui caduna scuola è posta, per tutto quanto riguarda i locali, che debbono essere ampi, salubri e convenienti, la provvista della suppellettile o mobilia necessaria, il personale di servizio, l'illuminazione, il riscaldamento, e gli oggetti di cancelleria occorrenti per l'ufficio del direttore e per i registri delle classi, nonchè le spese per la palestra ginnastica ed i relativi attrezzi. Tutte le altre spese, vale a dire quelle per gli stipendi del personale insegnante e quelle per la provvista, l'accrescimento e mantenimento del materiale scientifico (museo didattico, biblioteca, gabinetto di fisica, ecc.), sono sostenute dallo stato sul bilancio del ministro della pubblica istruzione.

Presso ogni scuola normale, sia maschile sia femminile, è poi istituito un *corso elementare di tirocinio*, che consiste in scuole elementari, in cui gli allievi-maestri e le allieve-maestre fanno le loro esercitazioni pratiche coll'assistere alle lezioni e coll'insegnarvi essi stessi sotto la sorveglianza dei maestri titolari; e le spese occorrenti per queste scuole di tirocinio, o scuole-modello annesse alle scuole normali sono esse pure ripartite tra lo stato ed il comune collo stesso criterio poc'anzi accennato.

§ 2. — *Titoli per l'ammissione.*

Nessuno può essere ammesso a frequentare i corsi delle scuole normali se prima non ha compiuto presso le stesse scuole un *corso preparatorio*, della durata di tre anni. I documenti che si richiedono per potersi inscrivere al corso preparatorio, sono il certificato di moralità, quello medico di sana costituzione, e quello penale di non aver subito condanne (fedina penale).

Oltre a ciò si richiede un titolo d'idoneità, che può consistere nella licenza dalle scuole elementari, e nell'esame di ammissione, che si dà al principio di ogni anno scolastico presso tutte le scuole normali. Alla fine del terzo anno del corso preparatorio, gli alunni e le alunne che abbiano subito gli esami con esito favorevole, ottengono l'attestato di licenza dal corso preparatorio; e tale attestato, mentre fa fede di per sè del grado di coltura acquistato in questo corso che serve quasi di complemento agli studi delle classi elementari, vale soprattutto di titolo per essere ammesso alla prima classe del corso normale. Il nostro regolamento però, sempre ossequente al principio della libertà d'insegnamento, permette che anche gli alunni provenienti dall'istruzione privata o paterna possano presentarsi a subire l'esame presso le scuole normali regie o pareggiate per ottenere tale attestato di licenza dal corso preparatorio, che è titolo indispensabile per poter essere ammesso come alunno nelle classi normali.

§ 3. — *Corso superiore e inferiore.*

Gli studi del corso normale propriamente detto si dividono in due gradi, *inferiore* e *superiore*, che si compongono ognuno di un corso biennale e mettono capo, il primo alla patente di grado inferiore, che vale di titolo di abilitazione per insegnare nelle prime tre classi elementari (classi inferiori), ed il secondo alla patente di grado superiore, che abilita all'insegnamento in tutte e cinque le classi elementari, compresa la quarta e quinta (classi superiori).

§ 4. — *Convitti e posti di studio.*

Per provvedere un comodo e sicuro modo di vita ai giovani, e specialmente alle giovanette, che debbono allontanarsi dalle loro famiglie per recarsi nelle città a frequentare le scuole normali, l'autorità scolastica si adopera affinchè vengano istituiti e mantenuti, ove già esistono, dei *convitti* annessi alle scuole normali, nei quali i giovani allievi-maestri e le allieve-maestre fanno vita in comune con modesta spesa (poco più di 300 lire all'anno), sotto un regime regolato, che aiuta efficacemente l'opera educatrice della scuola, evitando tutti gli inconvenienti ed i pericoli della vita libera, non lievi per giovinetti inesperti lontani dalle loro famiglie. L'amministrazione di codesti convitti normali è tenuta dai comuni o dalle provincie, che li hanno istituiti e li mantengono, ed

ai quali spetta quindi la scelta del direttore e della direttrice, degli istitutori o delle istitutrici. All'amministrazione interna e alla direzione disciplinare e morale del convitto provvede e sovrintende un consiglio direttivo, presieduto dal direttore della scuola normale, e composto dei rappresentanti eletti dalle amministrazioni locali interessate e di uno eletto dal ministro. I convitti annessi alle scuole normali, stanno aperti soltanto durante dieci mesi per ogni anno, corrispondenti ai dieci mesi dell'anno scolastico; e rimangono poi chiusi durante gli altri due mesi, che corrispondono ai due mesi di vacanze delle scuole normali (agosto e settembre).

Molti giovani di svegliato ingegno e forniti di buona volontà, non potrebbero dedicarsi agli studi normali per mancanza di mezzi di fortuna, se non vi fosse qualcuno che venisse in loro soccorso. A ciò provvedono i *posti di studio* fondati dallo stato, dalle provincie o dai comuni, o mantenuti dalle elargizioni dei cittadini. Questi posti di studio consistono in provvigioni annue non inferiori a 300 lire, che vengono date agli aspiranti maestri ed alle aspiranti maestre in ragione di merito da mostrarsi per esame di concorso, che vien dato ogni anno nell'ottobre presso ciascuna scuola normale. A parità di merito vengono naturalmente preferiti gli aspiranti di più ristretta fortuna. Il posto una volta guadagnato si gode dall'alunno fino al compimento degli studi normali, salvo la perdita, in cui si può incorrere per motivo di demerito, sia nella condotta, sia nel profitto dello studio. Dove alla scuola normale esiste

annesso il convitto, gli alunni provveduti di posto di studio sono tenuti ad usufruire della loro provvigione dimorando nel convitto medesimo, nel quale si può dire che hanno così un posto *gratuito*.

§ 5. — *Esami di patente.*

Scopo di tutta l'istruzione impartita nelle scuole normali, si è di preparare gli alunni e le alunne al conseguimento del titolo di abilitazione all'insegnamento elementare. Questo titolo, che prende il nome di *patente*, può essere di grado *inferiore*, e dà facoltà d'insegnare nelle classi prima, seconda e terza elementare, o di grado *superiore*, e serve allora per poter insegnare in tutte e cinque le classi elementari. La patente, sia dell'uno, sia dell'altro grado, può essere ottenuta soltanto per esame, tolto di mezzo qualsiasi titolo equipollente e qualsiasi concessione di favore o per merito, che si erano abusivamente introdotte nella pratica, contro l'espressa disposizione dell'art. 328 della legge organica 13 novembre 1859 (legge Casati). Gli esami di patente si danno soltanto presso le scuole normali regie o pareggiate, ed in queste ultime possono presentarsi agli esami soltanto gli alunni che vi hanno regolarmente frequentate le lezioni, ad esclusione dei provenienti dalle scuole libere e dall'istruzione privata o paterna, i quali debbono presentarsi sempre alle scuole regie. Gli esami di patente incominciano in tutto il regno nello stesso giorno, che viene stabilito dal ministro della pubblica istruzione; e si danno in due

sessioni, l'una *estiva*, che ha luogo nella prima quindicina del mese di luglio, e l'altra *autunnale*, che si tiene nella prima quindicina dell'ottobre. Per essere ammessi agli esami gli allievi e le allieve delle scuole normali regie o pareggiate non hanno che ha presentare una domanda al direttore della scuola normale, unendovi la loro carta d'ammissione; mentre tutti gli altri candidati, quelli vale a dire che provengono dalle scuole libere o dall'istruzione privata, debbono corredare la domanda coll'atto di nascita, col certificato medico di sana costituzione, col certificato di moralità, colla fedina penale e col certificato d'identità personale. Tutti questi documenti sono richiesti dal regolamento per garantire l'idoneità fisica e morale dei candidati privatisti, e per prevenire le frodi delle sostituzioni di persone che si ebbero già più volte a deplorare. Ciascun candidato, sia un alunno di scuola pubblica (regia o pareggiata), sia un privatista, deve poi unire ancora alla domanda la somma di lire 19, che si paga a titolo di *tassa di ammissione* all'esame, e viene poi distribuita tra gli esaminatori a titolo di propina.

Nelle scuole pareggiate il ministro può, ove lo creda opportuno, mandare un commissario regio a presiedere la commissione esaminatrice con facoltà di esaminare egli stesso in qualche materia.

Gli esami di patente, tanto per il grado inferiore quanto per quello superiore, constano di quattro prove scritte, che versano sulla lingua italiana, sulla pedagogia, sul disegno e sulla calligrafia; di prove orali su tutte

le materie insegnate, rispettivamente nel corso inferiore ed in quello superiore; ed infine di una lezione pratica, colla quale il candidato deve dar prova di esser in grado di insegnare davanti ad una classe di alunni.

Una volta ottenuta l'approvazione nell'esame di patente, l'aspirante acquista il titolo e la qualità di *maestro* o *maestra elementare*, col diritto di insegnare in qualsiasi scuola elementare, sia pubblica, sia privata, sempre nei limiti, bene inteso, del grado del rispettivo titolo. Quindi chi ha ottenuto la patente del solo grado inferiore può soltanto insegnare nelle prime tre classi elementari; mentre invece colla patente del grado superiore si può insegnare in tutte e cinque le classi.

§ 6. — *Tirocinio didattico.*

Se non che, dopo di aver compiuti gli esami di patente, gli aspiranti maestri, che siano provenuti dall'istruzione privata, anzichè da una scuola normale regia o pareggiata, prima di venir ammessi al libero esercizio dell'insegnamento, sono ancora sottoposti ad un periodo di pratica o *tirocinio* didattico, che dura due anni e deve farsi in una scuola pubblica designata dall'autorità scolastica a scelta tra le migliori della provincia. Questo tirocinio ha per iscopo di assicurare l'abilità pratica dei nuovi insegnanti; e ne vengono dispensati coloro che hanno studiato nelle scuole normali regie o pareggiate per il semplice motivo, che in queste scuole le esercitazioni pratiche si fanno già durante il corso stesso degli

studi, essendovi come già dicemmo più sopra, (V. § 1, in fine) presso ognuna di tali scuole una scuola elementare *modello*. Compiuto il biennio di tirocinio, il tirocinante deve presentarsi nuovamente davanti una scuola normale regia o pareggiata per subire l'esame di pratica, in seguito al quale soltanto gli viene conferita la patente, ed egli viene ammesso a poter insegnare. Si noti però che il regolamento per non prolungare di troppo gli anni di studio a carico degli aspiranti maestri, che non possono o non vogliono frequentare le scuole regie o pareggiate, permette loro di fare il biennio di tirocinio anche prima degli esami di patente, purchè ne ottengano l'autorizzazione dal regio provveditore agli studi ed abbiano l'età sufficiente.

§ 7. — *Conseguimento della patente.*

Abbiamo dunque visto fin qui con quali studi ed in che modo si diventi maestro elementare. La carriera scolastica degli aspiranti maestri è regolata in modo che un giovane od una giovinetta, facendo un corso regolare di studi, giungono ad aver la patente in età ancora freschissima, cioè verso i diciotto anni i maschi, e verso i diciassette le femmine; e non si può certo dire che sia questo un limite di età troppo elevato, ma può anzi sembrare troppo basso, ove si consideri la pienezza di forze fisiche e la serietà morale che si richiedono nella difficile opera dell'educazione. Giustamente quindi le vigenti disposizioni vietano che nessun maestro prima dei

18 anni, e nessuna maestra prima dei 17 possano essere chiamati a reggere una scuola.

Passiamo ora a vedere in qual modo le nostre leggi attuali regolino l'esercizio della nobile professione di insegnante elementare, quanto alle nomine dei maestri delle scuole pubbliche, quanto allo stipendio ad essi assegnato, ed infine quanto al licenziamento ed alle punizioni disciplinari, che possono venir loro inflitte.

CAPITOLO II.

Nomina degli insegnanti elementari.

§ 8. — *Insegnamento pubblico e privato — Scuole obbligatorie.*

A chi, dopo di aver compiuto il prescritto corso di studi ed ottenuta la patente, cerca il modo per mettere a profitto gli studi fatti ed il titolo conseguito, si presentano due vie: da un lato l'insegnamento privato o libero, e dall'altro l'insegnamento nelle pubbliche scuole mantenute dai comuni.

Secondo la vigente legislazione scolastica italiana, l'istruzione elementare è obbligatoria e gratuita per tutti i fanciulli tra i 6 ed i 9 anni; ed i comuni hanno obbligo di provvedere a tal fine un numero di scuole proporzionato ai bisogni della popolazione, per modo che una scuola non debba mai contenere un numero di al-

lievi superiore ai 70. Spetta ai consigli scolastici provinciali di stabilire, avuto riguardo altresì alle condizioni topografiche e finanziarie di ogni singolo comune, quante scuole debbano mantenersi come *obbligatorie* dai comuni. Qualsiasi altra scuola elementare, che i comuni istituiscano di loro volontà all'infuori di quelle obbligatorie, prende il nome di scuola *facoltativa*. Tale distinzione tra scuole obbligatorie da una parte e scuole facoltative dall'altra ha la massima importanza rispetto alla condizione giuridica degli insegnanti, che prestano l'opera loro nelle scuole comunali, giacchè le garanzie di posizione e di stipendio sono assai più notevoli per gli insegnanti delle scuole obbligatorie, molto minori per quelli delle scuole facoltative.

Incominciamo dall'esaminare le disposizioni che regolano la nomina e la carriera degli insegnanti delle scuole obbligatorie, le quali prendono anche il nome di *classificate*.

§ 9. — *Concorsi.*

Le nomine degli insegnanti elementari per tutte le scuole classificate si fanno di regola per concorso, che viene bandito dai consigli scolastici provinciali per tutte le scuole, a cui va annesso il solo stipendio minimo di legge, dai comuni invece per quelle scuole a cui è assegnato uno stipendio superiore a questo minimo al meno di un decimo, oppure vi è aggiunto un conveniente alloggio per l'insegnante e per la sua famiglia.

I concorsi ai posti vacanti di maestri elementari si aprono ogni anno nella prima quindicina di giugno ed il tempo utile per la presentazione dei titoli scade entro la seconda quindicina del successivo luglio. L'avviso di concorso, che viene sempre pubblicato all'albo pretorio del comune interessato, oltrechè nell'ufficio scolastico provinciale, indica la sede della scuola colla relativa sua classificazione e col relativo stipendio, ed esprime se il pagamento dello stipendio sia fatto a rate mensili oppure bimestrali, e se al minimo dello stipendio vada aggiunto il decimo, oppure l'alloggio, o qualche altro vantaggio accessorio. I titoli che si debbono presentare insieme colla domanda per prender parte al concorso sono i seguenti:

1° la *patente d'idoneità* per la classe e scuola, a cui si concorre; ed a questa, se la patente è di data anteriore al 1879, bisogna anche unire il certificato di ginnastica; poichè negli anni precedenti al 1879 la ginnastica non era materia d'insegnamento e di esame obbligatoria in tutte le scuole normali;

2° il *certificato medico*, da cui risulti che il concorrente è fornito di sana e robusta costituzione, e va esente da ogni imperfezione fisica, atta ad impedirgli il pieno adempimento de' suoi doveri;

3° il *certificato di moralità*, da cui risulti per attestazione del sindaco che l'aspirante ha tenuto irreprensibile condotta durante gli ultimi tre anni.

4° il *certificato penale* rilasciato dalla cancelleria del tribunale, di non aver subita mai alcuna di quelle

condanne che per il disposto dell'art. 375 della legge 13 novembre 1859 (legge Casati) rendono indegno l'insegnante dell'esercizio delle sue funzioni di educatore, togliendogli la capacità a reggere qualsiasi scuola, sia pubblica, sia privata; e tali sono le condanne, comunque lievi, per reati di furto, truffa, appropriazione indebita, ed i reati contro il buon costume.

5° *l'atto di nascita* debitamente legalizzato.

Oltre a questi documenti, che si richiedono da tutti i concorrenti, ve n'è ancora un altro che deve essere presentato soltanto da quei maestri, che al momento del concorso si trovano già impegnati presso qualche altra scuola pubblica; nel qual caso il concorrente deve esibire una dichiarazione del sindaco, presso cui egli trovasi impegnato, il quale, o attesti che il maestro ha rinunciato spontaneamente al suo ufficio presso quel comune, oppure gli permetta senz'altro di prender parte al concorso per un'altra scuola.

In aggiunta ai documenti ora detti il concorrente è poi in facoltà di presentare qualsiasi altro documento che egli creda opportuno nel proprio interesse, come sarebbero gli attestati comprovanti il servizio prestato anteriormente nelle scuole, sì pubbliche che private, le pubblicazioni letterarie o didattiche date in luce dal concorrente, ed in genere qualsiasi prova del suo merito scientifico, letterario o morale.

Tutti i documenti debbono essere presentati o in originale o in copia debitamente autenticata; le domande che mancassero di alcuno dei documenti richiesti, oppure

li avessero, ma in forma non regolare, non potrebbero venir ammesse al concorso, senza che neppure occorra darne avviso al concorrente, il quale ad ogni modo non avrebbe diritto di completare o regolarizzare i suoi documenti dopo la scadenza del termine utile a concorrere fissata dal manifesto di concorso.

È poi vietato che uno stesso insegnante concorra a più di tre posti nella stessa provincia; e ciò si è disposto per prevenire l'eccessiva complicazione dei concorsi che si avrebbe inevitabilmente se ciascun insegnante prendesse parte contemporaneamente a quanti concorsi gli piacesse.

Scaduto il tempo utile del concorso, se nessuna domanda è stata presentata, o se nessuna di quelle presentate è stata trovata in regola, in tal caso il consiglio scolastico provinciale dà avviso di questo risultato negativo al comune, il quale con ciò è libero di nominare per quel solo anno scolastico chiunque sia fornito dei titoli e documenti richiesti.

Nel caso invece, ed è quello più ordinario, che le domande presentate siano parecchie e regolari, allora il consiglio scolastico od il comune, e per esso la giunta municipale, esaminano le varie domande dei candidati, e ne formano una scala o graduazione per ordine di merito. Il criterio per giudicare del merito consiste specialmente nell'integrità della condotta, nella coltura letteraria e pedagogica e nei lodevoli servizi anteriormente prestati dall'insegnante.

§ 10. — *Scelta del candidato da nominarsi.*

Formato questo *elenco graduatorio* dei concorrenti eleggibili, il consiglio scolastico o la giunta municipale, entro la prima quindicina di agosto, trasmettono o presentano tale elenco o lista graduata al consiglio comunale, il quale entro la prima quindicina di agosto deve procedere alla nomina del maestro, scegliendolo dall'elenco predetto. I comuni che scelgono uno dei tre primi graduati nell'elenco degli eleggibili, godono il vantaggio di essere preferiti nella concessione dei sussidi e dei mutui ad interesse ridotto, che il governo accorda ai comuni sui fondi del ministero della pubblica istruzione.

Nell'atto di nomina, vale a dire nella deliberazione consigliare che sceglie il maestro, il consiglio comunale, ove vi siano almeno tre concorrenti eleggibili, è tenuto altresì a designare i nomi di due altri aspiranti, i quali nell'ordine in cui si trovano graduati, e senza che occorra alcuna ulteriore deliberazione od atto di nomina, sono chiamati a sostituire il maestro eletto, nel caso che egli non assuma, per qualsiasi motivo, l'ufficio.

La deliberazione del consiglio comunale portante la nomina dell'insegnante ha di per sè valore di nomina contrattuale, quando sia stata partecipata ufficialmente al nominato; nè occorre più che si stenda a parte un contratto di nomina o di locazione d'opera. Il consiglio comunale è però sempre in facoltà di revocare la pro-

pria deliberazione di nomina, finchè questa non sia stata ancora notificata all'interessato.

In ogni caso, pur mancando la partecipazione ufficiale, il maestro nominato acquista diritto al suo posto, quando abbia assunto effettivamente l'ufficio ed abbia intrapreso l'insegnamento.

§ 11. — *Nomina d'ufficio.*

Se il comune non adempie all'obbligo che gli incombe di scegliere il maestro nell'elenco dei concorrenti eleggibili, e di trasmettere la deliberazione di nomina al consiglio scolastico entro la prima quindicina di settembre, in tal caso s'intende che il comune abbia voluto rinunziare a far uso della sua facoltà di elezione, e, scorso il termine predetto senza che tale deliberazione sia pervenuta al consiglio scolastico, questo provvede con *nomina d'ufficio*. Tale nomina si considera come se fosse fatta dallo stesso comune, poichè il consiglio scolastico provinciale in questo caso non fa altro che sostituirsi al municipio, che si mostra negligente o riluttante ad esercitare la facoltà deferitagli dalla legge. Quindi le nomine d'ufficio fatte dal consiglio provinciale scolastico hanno la stessa efficacia e la stessa durata che quelle fatte direttamente dai municipi, coll'avvertenza che tale durata va ristretta ad un solo anno, anzichè ad un biennio, ogniqualvolta al concorso non si fosse presentato alcun candidato, o nessuno degli aspiranti fosse stato dichiarato eleggibile. Se per qualche avvenimento

scuola degli aspiranti patentati, il consiglio scolastico, sulla proposta del regio provveditore agli studi, può nominare in via provvisoria persone sfornite di patente, a condizione però che se ne muniscano entro l'anno. La nomina di insegnanti non patentati ha ad ogni modo sempre un carattere di ripiego momentaneo voluto dalla necessità; e non può mai far acquistare all'insegnante così nominato alcun diritto di conservare il suo ufficio, che gli può esser tolto non appena si presenti qualche candidato provvisto della voluta patente. Se l'insegnante entro l'anno dalla sua nomina si provvede, come ne ha obbligo, della patente, allora può essere riconfermato in ufficio per gli anni successivi, senza che gli occorra di presentarsi nuovamente al concorso. Se invece egli non adempie a questo suo obbligo, non può più assolutamente continuare nell'insegnamento per gli anni successivi.

§ 14. — *Approvazione del consiglio scolastico.*

Le nomine, come pure le conferme degli insegnanti elementari (delle conferme parleremo più avanti) deliberate dai comuni, devono essere sottoposte all'approvazione del consiglio scolastico: il quale non può mai negarla se non nel caso che il maestro nominato manchi di qualcuno dei titoli richiesti dalla legge, oppure risulti evidentemente inetto all'insegnamento, o ne sia indegno per la sua condotta scorretta. All'infuori di questi casi l'autorità scolastica provinciale si limita a prender atto

e ad approvare puramente e semplicemente la nomina fatta dal municipio. Del resto, nella maggior parte delle volte, trattandosi di nomine fatte sull'elenco graduatorio già compilato dallo stesso consiglio scolastico, è facile comprendere che la formalità dell'approvazione non ha più che un'importanza limitatissima; non potendosi facilmente supporre che un'autorità annulli per incapacità o demerito la nomina dello stesso candidato, che poco prima aveva già dichiarato eleggibile classificandolo nell'elenco graduatorio.

CAPITOLO III.

Conferma sessennale ed a vita degli insegnanti elementari.

§ 15. — *Biennio di prova.*

La durata della nomina di un insegnante elementare, eletto per la prima volta in un comune, è di due anni, se egli al giorno della sua nomina aveva già compiuto gli anni 22. Se invece la sua età era inferiore ai 22 anni la nomina è per un solo anno, terminato il quale può essere riconfermato per l'anno successivo, purchè la deliberazione consigliare che lo riconferma, gli venga notificata almeno tre mesi prima del termine dell'anno scolastico. Ove il maestro minore dei 22 anni abbia così

ottenute due conferme consecutive, acquista mediante la seconda conferma il diritto alla prima nomina di due anni. Questo limite di età dei 22 anni, prima del quale l'insegnante delle scuole elementari pubbliche non può essere nominato se non ad anno, ed in via di esperimento, si applica egualmente ai maestri ed alle maestre. Quanto al modo di computare l'età, si ritiene, secondo il parere del consiglio di stato, che i 22 anni debbano considerarsi come compiuti, non appena sia incominciato il 22° anno, cioè, subito dopo compiuti i 21 anni. Pertanto il candidato che viene eletto per la prima volta ad insegnante in una scuola comunale, ha diritto senz'altro alla nomina biennale, purchè al tempo della nomina egli abbia già compiuto il 21° anno, cioè abbia raggiunta l'età maggiore secondo il *Codice civile*.

Il biennio, che ogni maestro deve compiere quando è nominato per la prima volta in un comune, dopo che ha raggiunto l'età dei 22 anni, serve come *periodo di prova* per dimostrare che il nuovo insegnante possiede non solo la capacità didattica, ma anche le disposizioni morali necessarie ad esercitare degnamente e con vera utilità pubblica il proprio ufficio.

§ 16. — *Conferma sessennale.*

Allo spirare di questo biennio di prova, il maestro, se non viene licenziato sei mesi prima della scadenza, si intende tacitamente nominato per un ulteriore sessennio.

Si intende però che il consiglio comunale con una sua

deliberazione potrebbe altresì riconfermare espressamente il maestro per il sessennio; ma ciò che è assolutamente vietato dalla legge, si è che dopo il biennio di prova, il maestro sia riconfermato in ufficio per un termine inferiore a sei anni. È questa una disposizione di ordine pubblico, introdotta dal legislatore nell'intento di dare stabilità alla condizione dei pubblici insegnanti elementari; onde sarebbe di pien diritto nullo ed inefficace qualsiasi patto o contratto, con cui il comune e l'insegnante si accordassero per una durata minore di sei anni; poichè, secondo il noto aforisma giuridico, le disposizioni riguardanti l'interesse e l'ordine pubblico non possono soffrir alcuna deroga od alcun cambiamento per volontà dei privati, *jus publicum privatorum pactis mutari non potest*.

§ 17. — *Prolungamento del tempo di prova.*

Però, se il biennio di prova non sia stato sufficiente per provare abbastanza la capacità didattica e morale del nuovo docente, come accade quando il biennio venne compito parte in un comune e parte in un altro, oppure quando il consiglio comunale non ha creduto di dover confermare espressamente il maestro, in tali casi, ed in questi soli casi, il tempo di prova potrà essere prolungato di altri uno o due anni. Dopo terminato anche questo secondo periodo di prova, se il maestro, non ostante che sia stato licenziato, viene rinominato nello stesso comune, la nuova nomina deve assolutamente aver



la durata di sei anni. Siffatta disposizione della legge mira saviamente a chiudere il varco alla mala fede di qualche comune, che per impedire agli insegnanti l'acquisto del diritto al sessennio loro accordato dalla legge, ricorrebbe al facile ripiego di licenziare il maestro prima della fine del biennio; e poi immediatamente conferirgli un'altra nomina, che dovesse considerarsi ancora come prima nomina, e perciò duratura per un solo biennio.

§ 18. — *Decorso utile del biennio.*

È però da notarsi che il biennio di prova per dar diritto alla conferma sessennale deve decorrere tutto di seguito, senza alcuna interruzione di servizio, salvo quella che fosse cagionata da una malattia o da altra causa di forza maggiore. Quindi il biennio, che fosse stato interrotto dall'abbandono volontario della scuola per parte dell'insegnante, non potrebbe più dar luogo alla nomina sessennale. Si ritiene però che nulla osti a cumulare il servizio prestato in diverse scuole dello stesso comune, siano pure di diverso grado, inferiore e superiore; purchè non vi sia stata alcuna interruzione di nomina o di servizio.

§ 19. — *Licenziamento per fine di biennio.*

Un'avvertenza poi che ha la massima importanza su questo punto si è che al termine del biennio di prova l'autorità municipale, vale a dire il consiglio comunale

o, in via d'urgenza, la giunta, hanno facoltà di deliberare il licenziamento del maestro senza aver alcun obbligo di esprimere le ragioni per cui prendono tale deliberazione. Al finire del biennio, insomma, chi è chiamato dalla legge a decidere della sorte dell'insegnante è l'autorità municipale; la quale, se crede di potersi ritenere soddisfatta dell'opera da esso prestata, lo riconferma, sia espressamente con apposita deliberazione, sia tacitamente col fatto negativo del non licenziarlo; se per contrario non intende di mantenere in ufficio l'insegnante, è pienamente libera di dichiararlo licenziato, senza che nessun'altra autorità abbia diritto di sindacare i motivi di tale licenziamento, nè di annullarlo per ragioni di merito.

§ 20. — *Disdetta preventiva di sei mesi.*

Abbiamo già detto che il licenziamento per termine del biennio di prova deve essere dato sei mesi prima della scadenza, cioè sei mesi prima dello spirare del secondo anno scolastico del biennio stesso; non basterebbe però che il licenziamento fosse dentro quel termine deliberato dal consiglio comunale o dalla giunta, ma occorre per di più che dentro lo stesso termine venga notificata la disdetta all'insegnante licenziato. Tale notificazione deve farsi per mezzo del messo comunale, o pure anche dell'usciera giudiziario; ma è di stretto rigore il farla, tanto che, ove non fosse fatta, o lo fosse tardivamente, il maestro potrebbe considerarsi come non

licenziato, e quindi far valere il suo diritto alla conferma sessennale.

Scopo della legge nel disporre che ai maestri, i quali scadono per termine del biennio di prima nomina, debba esser notificata la disdetta sei mesi prima, si è quello di dare ai maestri il tempo necessario per potersi presentare ai concorsi per altre scuole od in qualsiasi altro modo provvedersi di un'occupazione e di un mezzo di sussistenza per gli anni successivi.

I sei mesi si debbono computare in senso regressivo a partire dalla scadenza dell'anno scolastico, che di regola è il 15 ottobre, da tenersi ben distinto dal termine del *corso* scolastico o delle lezioni, che è il 15 di agosto, essendovi due mesi di vacanza, dal 15 agosto al 15 ottobre. Però, siccome in via di eccezione le giunte municipali hanno facoltà di stabilire coll'assenso del consiglio scolastico in modo diverso da questo le date dell'apertura e della chiusura delle scuole municipali, purchè il corso scolastico non duri meno di dieci mesi rimanendo gli altri due mesi di vacanze, o tutti di seguito, o in più periodi staccati (art. 36 regolamento unico, 16 febbraio 1888), così per quei comuni, in cui le date di apertura e chiusura delle lezioni siano state diversamente stabilite, si dovrà naturalmente tener conto di queste date particolari anzichè di quelle ordinarie. Si supponga, ad esempio, che un comune abbia fissato il corso scolastico dal 15 settembre al 15 luglio; in tal caso i sei mesi di preventiva disdetta o di preavviso al maestro che si vuol licenziare, dovranno computarsi regressiva-

mente dal 15 settembre e non già dal 15 ottobre, come si dovrebbe fare nei casi ordinari. Quindi il termine utile per licenziare l'insegnante in fine di biennio scadrebbe in un siffatto caso speciale col giorno 14 marzo, anzichè col 14 aprile, come si ha normalmente. La stessa avvertenza vale anche per il còmputo dei tre mesi di preavviso da darsi al maestro nominato per un anno solo, come nel caso di nomine d'ufficio fatte dopo che il concorso non venne aperto o che andò deserto o ebbe esito negativo.

§ 21. — *Attestato di lodevole servizio.*

Il maestro elementare, che, dopo di aver compiuto il biennio di prova, ottiene, sia tacitamente sia per espressa deliberazione, la nomina o conferma sessennale, acquista adunque il diritto di continuare per altri sei anni nel suo insegnamento; da questo momento in poi la sorte dell'insegnante non dipende più dal beneplacito dell'autorità comunale che non può più licenziarlo, ma unicamente dalla sua stessa condotta e dalla capacità che esso dimostra nell'adempimento dei doveri inerenti al suo nobile ufficio. Infatti la legge (art. 7 della legge testo unico 19 aprile 1885) dispone che compiuto il sessennio il maestro, che avrà ottenuto dal consiglio scolastico provinciale l'*attestato di lodevole servizio* dietro le ispezioni fatte alla scuola e sentito il consiglio comunale, sarà *nominato a vita*. Nella concessione di questo attestato di lodevole servizio, sola autorità competente a decidere è il consiglio scolastico provinciale;

ed al comune non rimane più a questo punto se non un voto meramente consultivo, di cui l'autorità scolastica provinciale tiene quel conto che le sembra giusto nel suo prudente arbitrio discrezionale. Con questa istituzione dell'attestato di lodevole servizio, che dà diritto al maestro di essere confermato a vita nel suo ufficio, il legislatore italiano ha voluto raggiungere il grande scopo di assicurare in modo stabile e definitivo la condizione e l'avvenire dei buoni insegnanti elementari, sottraendoli agli arbitrii spesso ingiusti delle mutabili rappresentanze comunali ed alle agitazioni dei partiti locali.

§ 22. — *Domanda dell'attestato — Termine utile.*

Per ottenere l'attestato di lodevole servizio l'insegnante deve farne domanda, sia a voce, sia per iscritto, al consiglio provinciale scolastico, e per esso al prefetto che lo presiede, oppure al regio provveditore agli studi, che ne è il vice presidente.

La legge che istituì l'attestato di lodevole servizio colla conseguente conferma a vita (legge testo unico 19 aprile 1885, art. 7), non ha prescritto alcun termine, dentro cui debba l'insegnante, sotto pena di decadenza, provvedersi dell'attestato di lodevole servizio; ma ha detto soltanto che spetta la nomina a vita al maestro che, *dopo compiuto il sessennio di conferma avrà ottenuto l'attestato di lodevole servizio*. Secondo la disposizione della legge basterebbe dunque che tale attestato fosse ottenuto dall'insegnante alla scadenza del sessennio;

prima, vale a dire, che incominci l'anno scolastico successivo alla scadenza stessa. Se non che, una circolare del ministero di pubblica istruzione in data 25 aprile 1886, n. 798, in cui si svolgeva ed illustrava la nuova istituzione della conferma a vita degli insegnanti elementari, dichiarò fra le altre che « il tempo utile agli insegnanti per presentare l'attestato di lodevole servizio scade colla fine del mese di maggio, cioè prima che si aprano i pubblici concorsi ai posti vacanti per l'anno successivo ». Questa dichiarazione ministeriale si volle da taluni comprendere ed applicare in un senso così letterale e rigoroso, da ritenere che l'insegnante non potesse più in alcun modo giovare dell'attestato di lodevole servizio, solo perchè gli era stato rilasciato dopo la scadenza del termine anzidetto, cioè più tardi del maggio. Ma siffatta interpretazione venne ben a ragione respinta, sia dal consiglio di stato (pareri 20 dicembre 1889 e 3 gennaio 1890), sia dal ministero, concordi entrambi nel ritenere la massima, che il termine stabilito dalla citata circolare ministeriale non è perentorio, nè produce alcuna decadenza dal diritto alla nomina a vita, ma ha semplicemente carattere di norma amministrativa diretta a sollecitare così gli insegnanti interessati, come la stessa autorità scolastica provinciale a provvedere per tempo, onde evitare ritardi ed incagli nell'apertura dei concorsi. È quindi certo che qualunque sia la data, in cui viene rilasciato l'attestato di lodevole servizio, e sebbene ciò sia dopo il maggio, l'insegnante che lo ha ottenuto, ha sempre diritto alla nomina a vita, purchè egli lo avesse

richiesto per tempo, in modo da poterlo ottenere prima dell'apertura dei nuovi concorsi. Sarebbe, in verità, cosa ingiusta che il buon maestro, dopo aver lungamente faticato e sacrificato i migliori anni della sua vita nel grave lavoro della scuola, si trovasse poi defraudato dell'unico ed ambito suo premio, dell'unica sua aspirazione, che è la nomina a vita, non per alcuna sua colpa o trascuranza, ma unicamente per la poca sollecitudine delle autorità scolastiche, o, più di frequente, per i volontari ritardi e per le studiate tergiversazioni dei municipii, poco favorevoli in generale alla nomina a vita, che considerano come un vincolo gravoso per il comune.

È poi appena necessario avvertire che il maestro non potrebbe più farsi a chiedere l'attestato di lodevole servizio portante conferma a vita, dopo che il sessennio fosse già interamente terminato, e si fosse già dichiarato vacante il posto da lui occupato mettendolo a concorso; poichè in questo caso l'insegnante dovrebbe imputare a sua propria colpa di non essere stato sollecito a far valere il diritto che la legge gli accordava, ma che egli non può più accampare tardivamente, di fronte agli altri diritti già sorti in favore dei candidati che hanno preso parte al concorso per il suo posto dichiarato vacante.

§ 23. — *Nuovo periodo di prova da uno a tre anni.*

In un solo caso la legge concede di poter ritardare la concessione dell'attestato di lodevole servizio oltre il compimento del sessennio; ed è quello previsto dall'ar-

articolo 9 della ripetuta legge testo unico 19 aprile 1885, così concepito: « Il maestro, che non ottiene l'attestato di lodevole servizio potrà, sulla proposta del consiglio comunale, approvata dal regio ispettore scolastico, essere mantenuto in ufficio per uno spazio di tempo non maggiore di tre anni. Se alla fine dell'esperimento egli avrà meritato l'attestato di lodevole servizio, potrà essere riammesso dal consiglio scolastico provinciale a godere de' diritti sanciti da questa legge ». Si tratta qui di nullo altro che di un prolungamento di prova, per un tempo che può variare da uno a tre anni, in capo al quale si procede come alla scadenza del sessennio. Dai termini in cui si esprime questa disposizione appare chiaramente che si tratta di un provvedimento meramente facoltativo, di un riguardo speciale, che il consiglio comunale può, se crede, usare verso un insegnante, dal cui precedente servizio si possa sperare che egli mediante il nuovo esperimento accordatogli saprà porsi in grado di meritare dall'autorità scolastica provinciale l'approvazione definitiva mercè l'attestato di lodevole servizio portante nomina a vita. Unica autorità competente ad accordare questo prolungamento di prova è il consiglio comunale, salva l'approvazione dell'ispettore scolastico; a nessuna altra autorità, e quindi neppure allo stesso ispettore, nè al consiglio scolastico, spetta di accordare un tal favore all'insegnante, che non ha ottenuto l'attestato di lodevole servizio al termine del sessennio. Se poi il consiglio comunale accorda il nuovo periodo d'esperimento, ma il regio ispettore scolastico non lo approva, in tal caso la con-

cessione si ha per non fatta, e non può aver alcun valore.

Trascorso anche il nuovo periodo di prova, spetta di nuovo all'autorità provinciale scolastica di decidere in modo definitivo, se il maestro meriti o non meriti l'attestato di lodevole servizio; nel caso affermativo si ha di diritto la conferma a vita; in caso negativo il maestro deve ritenersi senz'altro come licenziato, ed il suo posto deve venir messo a concorso come vacante. Qualsiasi ulteriore prolungamento di prova è vietato dalla legge; ed ove fosse abusivamente concesso sarebbe nullo ed improduttivo di qualsiasi effetto.

§ 24. — *Mancanza dell'attestato.*

Il maestro che alla fine del sessennio o del nuovo periodo di prova che gli sia stato concesso, non ottiene l'attestato di lodevole servizio, deve dunque considerarsi assolutamente come licenziato; egli potrà, se lo crede consentaneo al suo decoro e confacente ai suoi interessi, prender nuovamente parte al concorso, che viene aperto per il posto da lui lasciato vacante; oppure potrà concorrere ad altre scuole del medesimo o di altro comune, o anche darsi all'insegnamento privato; ma in ogni caso si tratterà sempre di una nuova nomina da considerarsi affatto disgiunta dal servizio anteriore; e quindi l'insegnante riletto dovrà di nuovo sottostare, prima alla prova del biennio, e successivamente a quella del ses-

sennio, non altrimenti che se egli non avesse mai altra volta insegnato in una scuola pubblica.

§ 25. — *Nomina a vita.*

Il maestro invece che, sia al termine del sessennio, sia alla scadenza del nuovo esperimento concessogli dal consiglio comunale, ottiene quel documento per lui prezioso, che è l'attestato di lodevole servizio, acquista per ciò solo, in virtù della legge, il diritto a conservare per tutta la sua vita il posto in cui insegna. L'autorità comunale non può sotto alcun pretesto rifiutarsi di riconoscere un tale diritto; ed ove da essa si negasse di procedere alla nomina a vita del maestro, ciò dovrebbe farsi d'ufficio dal consiglio scolastico provinciale, mediante una sua dichiarazione, che avrebbe per l'insegnante lo stesso valore di una deliberazione del consiglio comunale.

§ 26. — *Voto consultivo del comune.*

È però da avvertire che la legge non volendo togliere del tutto qualsiasi autorità al comune per quello che riguarda la nomina a vita dei maestri elementari, gli ha conservato un voto puramente consultivo; poichè il consiglio scolastico provinciale, prima di rilasciare all'insegnante l'attestato di lodevole servizio, è in obbligo di sentire l'avviso del consiglio comunale. Questa formalità è senza dubbio essenziale, per modo che l'inservanza di essa potrebbe dar luogo all'annullamento

dell'attestato di lodevole servizio per decreto ministeriale, mandandosi a rinnovare il relativo procedimento, col sentire debitamente il voto dell'autorità comunale. Questo voto del resto ha un valore semplicemente consultivo; e non vincola punto la libertà di decisione, che spetta per intero al solo consiglio scolastico provinciale, il quale decide secondo la conoscenza che ha del merito dell'insegnante ed in base ai risultati delle ispezioni e delle visite fatte alla scuola dall'ispettore. Ove tali risultati non apparissero abbastanza decisivi, sarebbe in facoltà del consiglio scolastico di ordinare una nuova e definitiva ispezione, che, occorrendo, potrebbe anche essere eseguita dallo stesso provveditore agli studi.

§ 27. — *Ricorso al ministero.*

Si è discusso vivamente, se, contro le decisioni dell'autorità scolastica provinciale, sia che neghino, sia che accordino l'attestato di lodevole servizio, possa presentarsi ricorso al ministero vuoi dal comune, interessato, vuoi dall'insegnante. Su tale quistione la giurisprudenza amministrativa non si è ancora fissata in modo definitivo; ma la risoluzione che sembra prevalere è che la facoltà di ricorrere al ministero debba essere limitata ai casi, in cui vi sia stata violazione di legge. Ne resterebbero quindi esclusi tutti i casi, in cui il ricorrente volesse invece impugnare la decisione per ragioni di merito; poichè su questo punto, trattandosi di apprezzare il valore didattico

e morale dell'insegnante, nessuna autorità può essere più competente e meglio informata che il consiglio provinciale scolastico, che vede da vicino le cose per mezzo degli ispettori; mentre invece il ministro, troppo lontano dal luogo, non avrebbe alcun mezzo diretto per formarsi un esatto giudizio del maestro. Un caso in cui vi sarebbe violazione di legge, e dovrebbe quindi farsi luogo al ricorso al ministero, sarebbe, ad esempio, quello in cui l'attestato di lodevole servizio fosse stato rilasciato dal consiglio scolastico senza aver sentito il consiglio comunale, oppure fosse stato rilasciato ad un insegnante che non si trovava al termine del sessennio.

§ 28. — *Effetti della conferma riguardo allo stipendio.*

Un'altra grave quistione sorge poi a riguardo degli effetti che debbono attribuirsi alla conferma a vita ottenuta in seguito all'attestato di lodevole servizio; ed è questa: il maestro confermato a vita, ha gli stessi diritti quanto a stipendio, rimunerazioni accessorie, ecc. di cui godeva durante il suo servizio sessennale, oppure non gli rimane altro diritto che quello allo stipendio garantito come minimo dalla legge? Esamineremo questo importante quesito al capitolo successivo, trattando degli stipendi (V. § 34).

CAPITOLO IV

Stipendi degli insegnanti elementari.

§ 29. — *Limite minimo degli stipendi e relativa tabella.*

Il corrispettivo fisso che spetta agli insegnanti delle pubbliche scuole elementari per compenso dell'opera da essi prestata costituisce lo *stipendio*. In generale lo stipendio dei pubblici impiegati consiste in una somma di danaro stabilita in ragione di un tanto al mese o di un tanto all'anno e pagabile a rate mensili o anticipate o posticipate. Allo stipendio vanno annessi talvolta degli altri vantaggi accessori, quali, ad esempio, l'alloggio gratuito, l'uso di un giardino o simili. Gli stipendi degli impiegati governativi sono determinati dai ruoli organici delle varie amministrazioni approvati per decreto reale e sanzionati dalle leggi annuali, con cui si approvano i bilanci dei vari ministeri. I maestri elementari invece, essendo impiegati non governativi ma comunali, dipenderebbero interamente quanto alla misura dello stipendio dall'autorità municipale. Ma la legge, per alte ragioni d'interesse pubblico, e per tutelare il decoro e la tranquillità della numerosa e benemerita classe dei pubblici educatori, interviene col segnare un limite, al disotto del quale non sia lecito ai comuni di compensare i loro

maestri elementari. Taluno, per un esagerato sentimento di libertà e di autonomia locale, potrebbe forse disapprovare questa limitazione legale, ed esprimere desiderio che il contratto di locazione d'opera tra i comuni ed i maestri fosse lasciato pienamente libero, al pari dei contratti tra privati, per quanto riguarda la misura ed il modo del corrispettivo. Ma, contro questi esagerati fautori dei principî di libertà comunale, è facile osservare che l'importanza politica dell'educazione nazionale esige che si impedisca alle rappresentanze locali, spesso poco colte e quindi per ignoranza poco amanti della scuola, di rendere troppo meschina ed insopportabile la condizione degli insegnanti, ciò che varrebbe lo stesso che annullare l'istruzione del popolo. D'altra parte, il lungo tirocinio di studi che si richiede dalla legge prima di poter giungere al conseguimento del titolo di maestro, reclama un compenso che sia adeguato alle fatiche sopportate ed alle spese fatte nella carriera degli studi. La necessità di assicurare ai pubblici educatori i mezzi di sussistenza, sufficienti almeno per sottrarli al più duro bisogno ed alle preoccupazioni del pane quotidiano, ha indotto di buon'ora il legislatore a fissare il limite minimo degli stipendi da corrispondersi agli insegnanti elementari delle scuole comunali. La legge organica della pubblica istruzione in Italia, che è quella del 13 novembre 1859 (legge Casati) stabiliva già questo minimo, che venne poi successivamente elevato colle leggi 9 luglio 1876 e 11 aprile 1886. Secondo la tabella annessa a quest'ultima legge, andata in vigore col 1° no-

vembre 1886 e tuttora vigente, gli *stipendi minimi legali* dei maestri elementari delle scuole classificate sono così stabiliti:

Tabella degli stipendi minimi legali.

CATEGORIA E GRADO		1 ^a Classe	2 ^a Classe	3 ^a Classe
Scuole urbane.				
Superiori	{ maestri	1320	1110	1000
	{ maestre	1056	880	800
Inferiori	{ maestri	1000	950	900
	{ maestre	800	760	720
Scuole rurali.				
Superiori	{ maestri	900	850	800
	{ maestre	720	680	640
Inferiori	{ maestri	800	750	700
	{ maestre	640	600	560

§ 30. — *Classificazione delle scuole.*

Come appare da questa tabella, lo stipendio degli insegnanti elementari non è lo stesso per tutti, ma varia, come è ragionevole, a seconda del sesso dell'insegnante (stipendio maggiore per i maestri, minore per le maestre), e della maggiore o minore importanza ed agiatezza del

comune. Sotto questo riguardo la legge ha distinto due categorie di comuni, l'una *urbana*, a cui appartengono i comuni aventi titolo di città e tutti quelli in cui sono istituite scuole secondarie, classiche o tecniche, o scuole normali, o che hanno una popolazione superiore ai 4000 abitanti, compresi quelli che non dimorino a più di due chilometri dal capoluogo, e l'altra *rurale*, sotto cui rientrano tutti gli altri comuni. Al disotto di queste due categorie vi sono poi le scuole dei comuni o borghate con popolazione inferiore ai 500 abitanti, le quali sono considerate *fuori di classe*. Ciascuna delle due categorie anzidette, urbana e rurale, si suddivide poi in tre classi, prima, seconda e terza. Tra le urbane, appartengono alla prima classe le scuole delle città, la cui popolazione superi i 40,000 abitanti; alla seconda quelle delle città o dei comuni aventi una popolazione maggiore di 15,000 abitanti; e tutte le altre appartengono alla terza classe. Fra le rurali, appartengono alla prima classe le scuole non annoverate tra le urbane, stabilite nei comuni che sono capoluogo di mandamento od hanno una popolazione unita o sparsa maggiore di 3000 abitanti; alla seconda le scuole dei comuni che hanno una popolazione, unita o dispersa, maggiore di 2000 abitanti; ed alla terza infine tutte le altre scuole, salvo quelle dichiarate fuori di classe, come abbiamo poc'anzi accennato.

Queste sono, in breve, le norme fondamentali, su cui la legge basa la *classificazione* delle scuole elementari dei municipii. Tale classificazione scolastica, che non ha

altro scopo se non quello di servire a stabilire la proporzione degli stipendi minimi legali dei maestri, viene decretata dal consiglio provinciale sulla proposta degli ispettori scolastici circondariali e sentito il parere dei consigli comunali. Gli insegnanti, i quali hanno tutto l'interesse a che la classificazione delle scuole sia tenuta alta, essendo in proporzione di essa misurati i loro stipendi, possono ricorrere all'autorità scolastica circondariale e provinciale per chiedere che la classificazione sia portata ad un grado più elevato, e far valere i motivi di fatto e di diritto su cui si può fondare la loro richiesta. Per contrario, le amministrazioni municipali si adoperano senza posa per ottenere che la classificazione sia abbassata; così che questa materia della classificazione scolastica è quella che porta il più gran lavoro agli uffici scolastici provinciali, e che dà luogo al maggior numero di quistioni e di ricorsi all'autorità superiore del ministro e del re.

§ 31. — *Quistione dello stipendio delle maestre di scuole maschili o miste.*

Una grave controversia sorse e non è ancora del tutto spenta su questo argomento degli stipendi minimi; ecco di che cosa si tratta. La tabella annessa alla legge 11 aprile 1886, come abbiamo visto testè, per ogni categoria, classe e grado di scuola, fissa stipendi minimi diversi per i *maestri* e per le *maestre*. Ma essa non prevede il caso che una maestra insegni in una scuola

maschile; mentre ciò, quando si tratti di scuole di grado inferiore, è perfettamente conforme alla legge, come appare dall'art. 19 del regolamento unico 16 febbraio 1888. Vi sono inoltre le scuole *miste*, quelle cioè in cui si insegna nello stesso tempo ai maschi ed alle femmine, e che debbono di regola essere affidate a maestre. Ciò posto, quale dovrà essere lo stipendio minimo legale dovuto alle maestre che insegnano nelle scuole maschili o in quelle miste? Avranno esse diritto allo stipendio fissato per i *maestri*, o soltanto a quello, inferiore, stabilito per le *maestre*? L'art. 123 dello stesso regolamento unico risolve perentoriamente il dubbio disponendo che « gli stipendi delle scuole maschili o delle miste non potranno essere inferiori alla misura degli stipendi fissati per i maestri, secondo la rispettiva classificazione delle scuole ». Se non che il consiglio di stato sopra un ricorso sporto da un comune, presa in esame la quistione, andò nell'avviso che la disposizione regolamentare del riferito art. 123 fosse nulla per vizio di incostituzionalità, perchè contraria alla ripetuta legge 11 aprile 1886; la quale non fa alcuna menzione di maestre insegnanti in iscuole maschili o miste, ma si riferisce soltanto al sesso dell'insegnante distinguendo nettamente *maestri* da una parte e *maestre* dall'altra. Pertanto, secondo questa interpretazione del consiglio di stato, le maestre, quand'anche insegnino in iscuole maschili o miste, non avrebbero mai diritto se non allo stipendio assegnato per esse, senza poter pretendere quello maggiore stabilito dalla legge per i maestri. Il

consiglio di stato ritiene insomma, che il legislatore abbia voluto assumere a criterio della diversa misura di stipendio, non già il sesso degli alunni che frequentano la scuola, ma bensì ed unicamente quello dell'insegnante stesso. Ma una siffatta massima, oltrechè si fonda unicamente sopra una interpretazione troppo letterale, e, per così dire, materiale della legge 11 aprile 1886, portava con sè delle conseguenze assai dannose; poichè le maestre, private del piccolo vantaggio di godere lo stipendio alquanto superiore assegnato per i maestri, non si indurrebbero più ad assumere l'insegnamento nelle scuole maschili e specialmente in quelle miste, che presentano all'insegnante un còmpito assai più gravoso che le semplici scuole femminili, e per tal modo molte di queste scuole miste, che sono l'unico focolare di istruzione in un gran numero di comunelli e di borgate rurali ed alpestri, non avrebbero più che le maestre peggiori, che non trovano altrove collocamento, e bene spesso non troverebbero più affatto una maestra disposta ad accettare il gravoso ufficio. Con ragione quindi il ministro della pubblica istruzione, avutone la debita autorizzazione dal consiglio dei ministri, non accettò il parere del consiglio di stato; ma emanò anzi la circolare 31 gennaio 1889, n. 876, colla quale si afferma ancora una volta la legittimità della prescrizione contenuta nell'art. 123 del regolamento unico, e si invitano i prefetti come presidenti dei consigli scolastici provinciali a farla interamente osservare. Malgrado di una dichiarazione così esplicita e così autorevole, vi

sono ancora dei municipii, che per un malinteso spirito di economia insistono coi loro ricorsi al re per la risoluzione contraria. La controversia, stando in questi termini, non può trovare una decisione definitiva ed obbligatoria per tutti, se non mediante una nuova disposizione di legge, che costituisca una interpretazione *autentica* della legge 11 aprile 1886; ed a questo fine mira per l'appunto un articolo del nuovo progetto di legge, che ora sta davanti al parlamento, portante provvedimenti relativi all'istruzione elementare. È appena necessario avvertire che la risoluzione proposta nel progetto è la stessa voluta dal vigente regolamento e sostenuta dal governo. Ma intanto, per non lasciare che regni più oltre incertezza e contrasto così grave in una quistione che interessa vivamente la condizione delle maestre e delle scuole rurali, è desiderabile che il consiglio di stato, ritornando nella sua giurisprudenza, voglia accostarsi all'interpretazione favorevole alle maestre, la quale ci sembra al tempo stesso la più liberale e la più conveniente.

§ 32. — *Stipendi superiori al minimo.*

Gli stipendi fissati dalla legge rappresentano il limite minimo, al disotto del quale non è lecito ai municipi di retribuire gli insegnanti delle scuole classificate; è quindi evidente che i municipi sono liberissimi di pattuire cogli insegnanti, sia all'atto della nomina, sia posteriormente, uno stipendio superiore al minimo; e lo stipendio così

stabilito deve sempre considerarsi come una delle spese *obbligatorie* del bilancio comunale. Per indurre anzi più facilmente i comuni a stabilire stipendi superiori al minimo legale il legislatore ha voluto con provvido pensiero accordare un vantaggio a tutti quei comuni che adottino un tale provvedimento. Consiste tale vantaggio nel diritto dato a questi comuni di aprire da sè stessi i concorsi ai posti vacanti nelle scuole, mentre per regola generale i concorsi sono aperti dal consiglio scolastico provinciale, a cui spetta di esaminare i titoli dei candidati, e di classificarli in una graduatoria di eleggibili, da trasmettersi al consiglio comunale, come già dicemmo innanzi (Vedi § 9). Così il maggior favore che il comune accorda al maestro si converte giustamente in una maggiore autonomia del comune stesso nell'elezione del maestro.

§ 33. — *Stipendi inferiori al minimo.*

Qualsiasi patto, clausola contrattuale o convenzione, sia pubblica, sia segreta, con cui tra comune e maestro si pattuisse ed accettasse uno stipendio inferiore al minimo legale sarebbe radicalmente e di pien diritto nulla, perchè contraria ad una disposizione di ordine pubblico, quale è senza dubbio la legge che fissa i minimi degli stipendi. L'insegnante, non ostante che avesse per debolezza, per ignoranza della legge o per qualsiasi altro motivo, aderito ad un patto di tal natura, non avrebbe alcun obbligo di osservarlo; ma potrebbe anzi in qual-

siasi momento ricorrere all'autorità scolastica superiore per farsi reintegrare nei suoi diritti, e farsi rimborsare altresì tutte le somme, che per il passato avesse esatto in meno del minimo legale. Se tutti gli insegnanti sapessero aver il coraggio di protestare apertamente, ricorrendo al consiglio provinciale scolastico ed al ministero, non si vedrebbero più quei gravi abusi, che non di rado ancora si hanno a deplorare, di municipii che stan- ziano bensì nel bilancio lo stipendio legale, ma poi con un atto di vera soperchieria si ritengono sotto mano una parte dello stipendio, facendo firmare al povero maestro la ricevuta del mandato per la somma intiera. Questo grave abuso di autorità, che non è tanto raro quanto si potrebbe credere, costituisce un vero delitto per parte delle autorità municipali, che possono essere chiamate a risponderne così penalmente come civilmente davanti ai tribunali.

§ 34. — *Stipendio dovuto dopo la conferma sessennale od a vita.*

Oltre allo stipendio taluni municipii danno ancora ai loro insegnanti l'uso dell'abitazione per essi e la loro famiglia; all'abitazione qualche volta va annesso per di più un giardino.

L'insegnante nominato con uno stipendio superiore al minimo legale o con qualche altro vantaggio accessorio, come sarebbe l'alloggio, il giardino, acquista diritto a conservare lo stesso stipendio o gli stessi vantaggi per tutta la durata della sua nomina; e ciò è chiaro, poichè

nei rapporti tra comune e maestro, l'atto di nomina vale precisamente come un contratto di locazione d'opera, la cui durata è determinata in conformità della legge. Non è quindi lecito ad una delle parti, senza il consenso dell'altra, mutare le condizioni del contratto, nè di violarne i patti. Qualche difficoltà sorge invece, quando si tratta di determinare i diritti dell'insegnante dopo la conferma. Questa, sia che si ottenga per disposizione della legge, o per volontà del municipio, non è mai altro che una rinnovazione, o, se si vuole, un prolungamento del primitivo contratto di nomina. Sembrerebbe quindi che, come vogliono i principii del diritto comune, la rinnovazione contrattuale dovesse farsi alle medesime condizioni e cogli stessi patti con cui si era formato il contratto iniziale. L'applicazione di questo principio viene ammessa senza alcuna difficoltà quando si tratti di conferma sessennale, in cui entra ancora in qualche modo, per lo meno sotto forma di tacito consenso, l'elemento della volontarietà per parte del comune; onde si ritiene senza contrasto che la conferma sessennale accettata dall'insegnante equivale a contratto, in virtù del quale l'insegnante acquista per l'intero sessennio il diritto a quello stipendio che gli era assegnato al momento della conferma. (Parere adottato del consiglio di stato, 10 maggio 1889).

Ma dove si presenta un dubbio non facile a risolvere è nella nomina a vita. Qui l'elemento della volontà o del consenso per parte del comune viene meno del tutto; rimane soltanto la decisione obbligatoria dell'autorità scolastica provinciale, che può accordare al maestro l'attestato

di lodevole servizio, anche contro il voto meramente consultivo del consiglio comunale. Si dovrà dunque ritenere che l'insegnante confermato a vita abbia diritto allo stesso stipendio ed agli stessi emolumenti accessori di cui godeva durante il suo precedente servizio biennale e sessennale; oppure invece si deve credere che non gli resti altro diritto oltre quello dello stipendio minimo stabilito dalla legge? La questione grave ed interessante così dal punto di vista pratico come da quello giuridico non ha ancora ricevuto finora una soluzione definitiva. La commissione consultiva per le controversie dell'istruzione primaria istituita presso il ministero della pubblica istruzione si mostrava in maggioranza propensa alla seconda soluzione, quella cioè che ritiene doversi il diritto dell'insegnante nominato a vita limitare al puro stipendio minimo legale; e ciò per la precipua ragione che nella conferma a vita manca affatto il consenso del comune, e domina esclusivamente la legge; ed in secondo luogo anche per non aggravare di soverchio le finanze municipali con un vincolo, che deve durare per tutta la vita dell'insegnante, il più delle volte ancora in giovane età, allorchè giunge ad ottenere la nomina a vita. Si osservava inoltre, non senza ragione, dai sostenitori di questa opinione, che i municipii, ove sapessero di andar incontro ad un vincolo di sì lunga durata, assai a malincuore si indurrebbero ad assegnare ai maestri, all'atto della nomina, uno stipendio superiore al minimo legale; cosichè, adottando la risoluzione contraria, si verrebbe, senza volerlo, a ledere gli interessi degli insegnanti elementari,

anzichè a vantaggiarli. D'altro canto non mancava chi sosteneva invece che le conferme così sessennali come a vita non sono altro che una legale conseguenza della prima nomina; e che il municipio, allorchè nell'eleggere il maestro gli assegnava uno stipendio superiore al minimo, già prevedeva o poteva prevedere il caso della conferma sessennale e quindi a vita dell'insegnante stesso; che, inoltre, apparirebbe ingiusto che la nomina a vita, la quale si concede come premio massimo ai migliori insegnanti, dopo otto anni di lodevole servizio, si convertisse invece in una diminuzione di stipendio, e quindi in una perdita per l'insegnante nominato a vita. Le ragioni addotte dall'una e dall'altra parte hanno il loro peso e meritano seria considerazione.

Spetta ora alla giurisprudenza amministrativa il compito di fissare una definitiva risoluzione in questa controversia, che ha la massima importanza per tutti gli insegnanti nominati a vita, e per le amministrazioni comunali.

§ 35. — *Aumento sessennale dello stipendio.*

Allo scopo di offrire ai pubblici educatori una carriera progressiva che li animi ad essere più zelanti nell'adempimento dei loro doveri, e che sia di premio alle loro fatiche, il legislatore italiano, colla ripetuta legge dell'11 aprile 1886, ha stabilito (art. 2) che gli stipendi degli insegnanti elementari dei comuni debbono essere aumen-

tati di un decimo ad ogni sessennio di effettivo servizio nel medesimo comune. Il sessennio utile per conseguire l'aumento del decimo sullo stipendio si computa a partire dalla data della promulgazione della legge stessa, cioè dall'11 aprile 1886. Però, per favorire in qualche modo gli insegnanti che a quella data contavano già dodici anni di servizio nell'istesso comune, si è disposto, col primo capoverso del medesimo art. 2, che tali insegnanti dovessero godere subito di un primo aumento sessennale l'anno successivo all'attuazione di questa legge, vale a dire a cominciare dal principio dell'anno scolastico 1887-88, essendo quella legge andata in vigore col 1° novembre 1886. Da tale beneficio di un primo aumento sessennale immediato vennero però esclusi tutti quegli insegnanti che si trovassero in una di queste condizioni: o di godere già per disposizione dell'aumento sessennale, o di uno stipendio già equivalente al minimo stabilito dalla nuova legge, e che per effetto di essa conseguissero già un aumento equivalente a un decimo sullo stipendio, di cui godevano al tempo della promulgazione della legge stessa.

L'aumento del decimo si applica allo scadere di ciascun sessennio, per quattro volte e non più, calcolato sempre sulla base dello stipendio iniziale, per modo che sia sempre assegnato al maestro lo stipendio minimo portato dalla tabella, aumentato progressivamente dei decimi corrispondenti a ciascuno dei quattro sessennî.

Se però ad un insegnante è stato per volontà del comune assegnato uno stipendio superiore al minimo

legale, l'aumento del decimo sessennale dovrà computarsi in base allo stipendio effettivo, e non già sul solo minimo legale.

§. 36. — *Pagamento degli stipendi.*

Ma non bastava che la legge avesse fissato un minimo obbligatorio per gli stipendi dei maestri comunali, ed avesse aggiunto il diritto all'aumento del decimo ad ogni sessennio; occorreva inoltre, e più di tutto occorreva, di porre delle sanzioni rigorose per impedire che le amministrazioni municipali, sia per poco amore all'istruzione, sia per odi od inimicizie personali verso questo o quell'insegnante, venissero meno al loro obbligo di pagare gli stipendi alle scadenze mensili o bimestrali. A che vale infatti che sul bilancio comunale sia iscritta, anche, ove occorra, d'ufficio dall'autorità tutoria provinciale (giunta provinciale amministrativa) lo stipendio nella misura voluta dalla legge, se poi alla scadenza del mese o del bimestre, o il sindaco non vuol rilasciare il mandato di pagamento a favore dell'insegnante, o il cassiere municipale rifiuta di pagarlo? Per porre un riparo a questo grave e non mai abbastanza deplorato inconveniente, che consiste nel ritardo al pagamento degli stipendi, si è disposto (art. 138 del regolamento unico, 16 febbraio 1888) che, quando alla fine del mese o del bimestre, il municipio non rilasci il mandato di stipendio, oppure il cassiere comunale si rifiuti di pagare il mandato emesso, il maestro ricorrerà per mezzo dell'ispet-

tore al regio provveditore, il quale promuoverà senza indugio dalla deputazione provinciale i provvedimenti d'ufficio, a termini della legge comunale e provinciale. Ove nel corso dello stesso anno scolastico si verifichi nello stesso comune un secondo caso di ritardo nel pagamento, la deputazione provinciale, ora giunta provinciale amministrativa, può, dopo aver sentite le ragioni del comune, deliberare che anche per i mesi successivi lo stipendio sia direttamente pagato al maestro dall'esattore, addebitando la relativa somma al comune, senza che occorra alcun mandato per parte del sindaco. Questo nel caso che il ritardo provenga dal sindaco nell'emettere il mandato di pagamento. Nel caso poi che il mandato sia stato bensì emesso a tempo debito e consegnato al maestro, ma presentato al cassiere comunale quest'ultimo si rifiutò di pagarlo, in tal caso l'esattore stesso è punito colla multa stabilita dall'art. 81 della legge 20 aprile 1871 sull'esazione delle imposte dirette (centesimi quattro per ogni lira dovuta). Siffatte multe vanno a beneficio del monte-pensioni per gli insegnanti elementari. Altra sanzione, comminata contro i comuni che ritardano il pagamento degli stipendi, consiste in ciò che questi comuni non possono più per tutto l'anno in corso ricevere sussidi dal ministero, nè possono venir ammessi a godere del beneficio dei mutui ad interesse ridotto per costruzione di edifici scolastici.

§ 37. — *Ritardi nel pagamento e provvedimenti relativi.*

A malgrado di tutte queste rigorose disposizioni, e per quanto le autorità scolastiche provinciali si mostrino vigilanti ed energiche nell'applicarle, è pur troppo un fatto deplorabile, che vi sono ancora in Italia non pochi comuni, che fanno languire nel bisogno i loro insegnanti, ritardando per mesi e mesi il pagamento degli stipendi. Un inconveniente così grave, che costituisce, diciamolo pure, una vergogna per un paese civile, deriva il più delle volte non già dalla cattiva volontà degli amministratori comunali, ma bensì dall'esaurimento delle finanze di municipii, che si trovano non solo colle casse vuote, ma perfino con tutte le rendite e tutti i proventi delle imposte anticipatamente sequestrati a favore dei creditori, o, il più spesso, della cassa dei depositi e prestiti per le somme da essa mutate al comune. Per questi municipii, le cui condizioni finanziarie sono così dissestate da potersi dire che equivalgono ad un vero stato di fallimento, i provvedimenti d'ufficio della giunta provinciale amministrativa e le multe inflitte all'esattore comunale, oltrechè sono evidentemente ingiuste, non potendosi obbligare chicchessia a dare ciò che non ha, sono del tutto inutili; giacchè l'insegnante rimane pur sempre a mani vuote, costretto a sopportare penosi sacrifici di amor proprio, esposto alle sofferenze ed all'umiliazione del bisogno. E, doloroso a dirsi, il disgraziato maestro cade allora nelle branche spietate degli usurai, che sotto la

mentita spoglia di carità, gli scontano i mandati di pagamento facendogli subire una perdita perfino del cinquanta per cento! Queste sofferenze si sono palesate così gravi e così frequenti in alcune provincie, in ispecie delle Calabrie e della Basilicata, che il ministero si è visto talvolta nella necessità di adottare un provvedimento eccezionale, col mettere a disposizione dell'autorità provinciale una somma destinata a pagare gli stipendi arretrati per conto dei comuni, salvo bene inteso a farsene rimborsare sui decimi dell'imposta fondiaria spettanti ai comuni debitori.

§ 38. — *Fondo per sussidi agli insegnanti.*

A lenire in qualche parte le dure sofferenze a cui sono sottoposti i maestri in molti comuni, è destinata ogni anno dal governo una somma, che si stanziava nel bilancio del ministero della pubblica istruzione sotto il titolo di sussidi ai maestri ed alle maestre elementari, alle vedove ed agli orfani loro. Questo fondo, viene per nove decimi ripartito tra i consigli scolastici di tutte le 69 provincie del regno per mezzo di mandati trimestrali a disposizione dei regi provveditori agli studi. Tale ripartizione viene fatta ogni anno con decreto del ministro, tenendo conto del numero delle scuole in ciascuna provincia, così obbligatorie come facoltative, e degli stipendi minimi relativi. I consigli scolastici distribuiscono poi

su questi fondi messi a loro disposizione i sussidi agli insegnanti bisognosi, ai loro orfani ed alle loro vedove. Le domande di sussidio devono quindi esser rivolte, non già al ministero, ma bensì ai prefetti presidenti dei consigli scolastici. Il decimo rimanente sul fondo dei sussidi resta a disposizione del ministro, e serve a soccorrere gli insegnanti elementari nei casi straordinari.

Le norme che regolano la distribuzione dei sussidi, sono stabilite dai regi decreti del 1° settembre 1886, e del 29 dicembre 1887. Ma l'esiguità del fondo, di fronte al gran numero di insegnanti, fa sì che il sollievo sia troppo inadeguato al bisogno; per modo che, non appena le migliorate condizioni finanziarie dello stato lo permettano, sarà provvedimento giusto e salutare il portar un notevole aumento a questo fondo.

CAPITOLO V

Punizioni disciplinari e provvedimenti relativi Licenziamento fuori termine.

§ 39. — *Requisiti morali degli insegnanti.*

Il maestro elementare non dev'essere soltanto in grado di insegnare a' suoi allievi le nozioni letterarie, ma deve altresì, e anzitutto, saper educare la mente ed il cuore

delle giovani generazioni. Ora, la prima condizione per essere buon educatore si è quella di essere uomo probò ed onorato. Chi si fosse disgraziatamente macchiato di qualche reato, o avesse commesso delle azioni vili ed infamanti, o tenesse una condotta indecorosa, non potrebbe più esser capace di dar il buon esempio alla sua scolaresca; ma sarebbe anzi cagione continua di scandalo e di pervertimento ai teneri cuori dei fanciulli. Giustamente la legge ha quindi stabilite le sanzioni disciplinari a carico di quei maestri, che nel corso del loro insegnamento diventino indegni di esercitare il nobile ufficio di educatore. Nello stesso tempo occorre stabilire i provvedimenti da adottarsi a riguardo di quegli insegnanti che si mostrassero negligenti nell'adempimento dei loro doveri, o che per infermità loro sopravvenuta fossero divenuti incapaci all'esercizio delle funzioni scolastiche. Il complesso delle sanzioni e dei provvedimenti stabiliti a questo intento dalla nostra legge costituisce il sistema disciplinare per gli insegnanti delle scuole elementari pubbliche; e consta, come tutte le sanzioni che importano una pena, di due parti: l'una sostanziale, che determina quali siano le pene da infliggersi e per quali fatti o mancanze debbano venir inflitte; formale l'altra, che traccia le formalità del procedimento da osservarsi nei giudizi disciplinari.

§ 40. — *Pene disciplinari.*

Incominciamo dunque a vedere la prima parte; quali cioè siano le punizioni disciplinari, che, secondo la vigente legislazione italiana, possono venir inflitte ai maestri elementari. L'art. 334 della legge organica 13 novembre 1859 dispone:

« Contro i maestri incolpati di negligenza abituale, di trasgressione dei doveri che loro sono imposti dalla legge e dai regolamenti scolastici, o di fatti onde sia gravemente compromessa la loro riputazione e la loro moralità, potranno, secondo la gravità dei casi, essere pronunciate le seguenti pene:

« 1° La *censura*, che consiste in una dichiarazione formale della mancanza commessa e del biasimo incorso. Essa non è pronunciata se non dopo che dal sindaco o dall'ispettore si sarà invano per ufficiale avvertimento rimostrata la mancanza all'incolpato con esortazione a non più ricadervi.

« 2° La *sospensione* dall'ufficio, la quale consiste nel divieto fatto al maestro di esercitare le sue funzioni nella scuola cui è applicato; non può essere minore di quindici giorni, nè maggiore di tre mesi. Essa trae seco, pel tempo in cui dura, la privazione dello stipendio; ed oltre a ciò questo tempo non è computato negli anni di servizio.

« 3° La *deposizione*, la quale importa la perdita dei diritti e dei vantaggi che il maestro tiene dalla sua

elezione, e gli è d'impedimento a reggere una scuola pubblica per un tempo determinato, che non può essere minore di sei mesi, nè maggiore di due anni.

« 4° *L'interdizione scolastica*, la quale importa, oltre gli effetti della deposizione, la privazione di tutti i diritti e di tutti i vantaggi che il maestro tiene dalla sua patente. Essa è temporaria o perpetua; se temporaria non può essere minore di tre anni ».

Sono adunque quattro le pene, che possono essere inflitte agli insegnanti elementari, e salgono gradatamente, dalla più lieve, che è la semplice censura, fino alla più grave, che è l'interdizione scolastica perpetua.

§ 41. — *Licenziamento fuori termine.*

Queste sono le pene propriamente dette; ma oltre a queste ve n'ha ancora un'altra ammessa dall'art. 171 del regolamento unico 16 febbraio 1888, la quale consiste nel *licenziamento fuori termine*. Come abbiamo visto più sopra (vedi capitolo III) un insegnante elementare fin dalla prima sua nomina in un comune acquista il diritto a conservare il suo posto per un primo biennio, che si considera come periodo di esperimento; in seguito, se non viene licenziato sei mesi prima della scadenza del biennio, acquista il diritto alla conferma per un sessennio; ed alla fine di questo, se ottiene dal consiglio provinciale scolastico l'attestato di lodevole servizio, resta nominato per tutta la vita nel suo posto. Ma, se durante il decorso del biennio, del sessennio, o

della nomina a vita, l'insegnante si rende immeritevole del suo ufficio, o ne trascura i doveri, o diventa incapace di adempirli, in tutti questi casi il diritto dell'insegnante scompare davanti al diritto che spetta al comune di avere un buon insegnamento, in corrispettivo dello stipendio che paga. L'interesse individuale del maestro deve cedere di fronte all'interesse sociale della scuola. Del resto, quand'anche si voglia considerare semplicemente la nomina del maestro come un contratto di prestazione d'opera, è fuori di dubbio che, quando l'opera non viene più prestata con quella efficacia e con quel zelo con cui era stata richiesta e promessa nel contratto, questo si deve sciogliere per inadempienza di una delle parti. Il regolamento ha pertanto indicato nel citato art. 171 i casi nei quali il licenziamento dell'insegnante elementare può aver luogo in ogni tempo, senza riguardo che l'insegnante si trovi in corso di biennio, di sessennio o di nomina a vita. Sono i seguenti:

1° *Negligenza abituale* dell'insegnante nell'adempimento de' suoi doveri.

2° *Vita sregolata e scandalosa*, che gli tolga l'autorità sugli alunni e la fiducia dei genitori, e lo renda incapace a mantenere l'indirizzo educativo della scuola.

3° *Inettitudine didattica e pedagogica*, cioè quando egli non sappia mantenere la disciplina, o quando da ripetute ispezioni risulti l'inefficacia del suo insegnamento.

4° *Infermità*, che renda il maestro inabile al servizio.

5° Essere incorso negli ultimi cinque anni di servizio, sia nello stesso, sia in diversi comuni, *tre volte*

nella pena della *censura*, o *due volte* in quella della *sospensione*.

6° Quando, non ostante i richiami delle autorità governative o comunali, abbia persistito a *tenere uffici incompatibili* col posto di maestro.

7° Quando abbia deliberatamente *mancato di rispetto verso le autorità* dalle quali dipende.

8° Quando, infine, abbia commesso una delle colpe contemplate dall'art. 106 della legge 13 novembre 1859, (legge Casati); che sono:

« L'aver per atti contrari all'onore incorso la perdita della pubblica considerazione; l'aver coll'insegnamento o cogli scritti impugnate le verità sulle quali riposa l'ordine religioso e morale, o tentato di scalzare i principii e le guarentigie che sono posti a fondamento della costituzione civile dello stato; l'aver infine, malgrado replicate ammonizioni, persistito nell'insubordinazione alle autorità, e nella trasgressione delle leggi e dei regolamenti concernenti la scuola ».

Il licenziamento fuori termine, sebbene non sia espressamente previsto come una pena a sè dall'art. 334 della ripetuta legge organica 13 novembre 1859, devesi nondimeno considerare senza dubbio come una vera punizione disciplinare; e quindi ad esso vanno applicate tutte le formalità di procedimento stabilite in genere per i giudizi disciplinari. Ciò è chiaro di fronte all'art. 174 del regolamento unico, che così si esprime: « *oltre il licenziamento d'ufficio* saranno applicate secondo la gravità dei casi le pene contemplate dall'art. 334 della legge

13 novembre 1859 ». Tale espressione indica chiaramente che anche il licenziamento fuori termine, o licenziamento d'ufficio, si deve considerare come una vera e propria punizione, almeno quanto alle forme di procedimento che si debbono seguire nel pronunziarlo. Nel solo caso previsto dal numero 4° dell'art. 171 su riferito, quando cioè il licenziamento fuori termine od intempestivo ha per motivo l'*infermità* contratta dall'insegnante — in questo solo caso si può dire che non vi sia alcuna colpa per parte dell'insegnante, che ne è colpito; mentre in tutti gli altri casi vi è sempre in un modo o nell'altro una vera colpa, o almeno un demerito dell'insegnante; compreso anche il caso dell'incompatibilità di uffici; poichè non è certo esagerare in severità il ritenere che pecchi di negligenza quel maestro elementare, che, non tenendo conto degli avvertimenti dei suoi superiori, persiste nel voler cumulare delle cariche che gli impediscono il pieno adempimento de' suoi doveri verso la scuola.

§ 42. — *Uffici incompatibili con quello di maestro.*

A questo proposito è da avvertire che la legge non ha determinato quali siano gli uffici *incompatibili* con quello di maestro; onde spetta all'autorità scolastica il determinare, caso per caso, se esista l'incompatibilità. In conformità di tale principio il consiglio di stato, con suo notevole parere del 19 luglio 1889, adottato dal ministero, ha ritenuto che l'ufficio di *parroco*

non è per sè medesimo incompatibile con quello di maestro elementare; e non essendo per legge dichiarata una siffatta incompatibilità, questa deve essere pronunciata nei singoli casi, quando, cioè, a giudizio dell'autorità scolastica, non possa il parroco, per la molteplicità delle sue attribuzioni ecclesiastiche, far fronte agli obblighi della scuola. Così venne ritenuto non esistervi incompatibilità di uffici nel caso di un maestro che aveva la carica di parroco in un piccolo borgo di circa 1000 abitanti e che era coadiuvato nel disbrigo delle sue funzioni parrocchiali da un vice curato.

§ 43. — *Diritto di difesa spettante all'innocente.*

Le pene disciplinari a carico degli insegnanti elementari sono pronunciate dal consiglio scolastico provinciale, *dopo aver sentito le difese scritte od orali dell'innocente*. L'obbligo di chiamare l'innocente a presentare le sue difese è assoluto e perentorio; giacchè il principio di ragion naturale vieta che si condanni chicchessia senza prima sentirne le discolpe. Una condanna, pronunciata senza l'osservanza del precetto della difesa, sarebbe radicalmente nulla, ed improduttiva di qualsiasi effetto giuridico; ed il relativo procedimento dovrebbe, ove ne fosse il caso, venir rinnovato da capo. Non occorre però in modo assoluto che il maestro innocente si trovi presente al giudizio disciplinare, o che mandi le sue difese per iscritto, ma basta che il consiglio scolastico lo abbia avvertito abbastanza in tempo, affinchè egli avesse la

possibilità di provvedere alla sua difesa. Ci vuole insomma un termine congruo e sufficiente a comparire. Ove questo termine fosse troppo breve si dovrebbe considerare l'avvertimento come non dato; ed il processo disciplinare sarebbe in conseguenza viziato di nullità. L'avvertimento deve indicare il fatto o la colpa per cui si procede.

§ 44. — *Deliberazioni del consiglio scolastico.*

Per assicurare viemmeglio l'equanimità nei giudizi disciplinari a carico degli insegnanti elementari, il regolamento dispone (art. 176) che al giudizio debba prender parte con voto deliberativo uno dei maestri elementari del capoluogo della provincia, invitato dal provveditore agli studi, che lo sceglie per turno tra i maestri più benemeriti per moralità e per capacità didattica.

Nei giudizi disciplinari non è ammesso l'intervento di procuratori o di patrocinanti per alcuna delle parti, cioè nè per l'incolpato, nè per il suo accusatore, ma il consiglio scolastico giudica sui documenti prodotti, sulle informazioni delle autorità, e sulle difese scritte od orali del maestro incolpato. Per la validità di questi giudizi si richiede l'intervento di almeno due terzi dei componenti il consiglio scolastico; però, riescendo nulla la prima convocazione per mancanza del numero legale, nella seconda convocazione si potrà deliberare purchè il numero degli intervenuti sia almeno di tre. Potranno astenersi dal voto quei membri del consiglio scolastico

che abbiano preso parte agli atti d'istruttoria (come inchieste, visite d'ispezione, ecc.), relativi ai fatti che formano materia del procedimento. La rinuncia volontaria dell'incolpato al suo ufficio, quand'anche venga accettata, non impedisce nè interrompe il procedimento iniziato o da iniziarsi contro di lui per fatti che possono dar luogo alla pena della deposizione o dell'interdizione scolastica; e ciò si comprende, poichè altrimenti il maestro, che sapesse di aver commesso delle gravi colpe, avrebbe nella rinuncia volontaria una troppa facile scappatoia per sfuggire alla meritata pena della deposizione o dell'interdizione, che non solo lo fa decadere dalla nomina, ma lo priva inoltre per un tempo più o meno lungo, o anche per tutta la vita, del diritto di insegnare in qualsiasi scuola pubblica o privata.

§ 45. — *Ricorso al ministero.*

Quando il consiglio scolastico pronunzi la pena della deposizione o dell'interdizione, il provveditore deve darne avviso al ministero. Contro le deliberazioni del consiglio scolastico, che importino il licenziamento d'ufficio, o la pena della deposizione, o quella dell'interdizione, il comune ed il maestro hanno facoltà di ricorrere al ministero, entro trenta giorni dalla ricevuta comunicazione della condanna. Se nè il comune, nè il maestro entro tale termine non si appellano al ministero, oppure se il ricorso viene respinto, la deliberazione di condanna pronunziata dal consiglio scolastico diviene esecutiva;

e il provveditore la notifica a tutti gli altri provveditori del regno, ove si tratti di deposizione e di interdizione, dovendo queste pene aver effetto generale in tutto lo stato, poichè vietano al maestro, che ne è colpito, di poter insegnare in qualsiasi scuola, sia pubblica, sia privata.

§ 46. — *Commissione consultiva per le controversie dell'istruzione primaria.*

Nell'intento di coadiuvare il ministero nell'esame delle controversie scolastiche, e specialmente dei ricorsi presentati dai comuni e dai maestri riguardo alla classificazione delle scuole, alle nomine, ai licenziamenti ed alle punizioni disciplinari degli insegnanti, venne istituita con regio decreto 28 marzo 1889, presso il ministero, divisione dell'istruzione primaria e popolare, una *commissione consultiva*, di cui fanno parte un consigliere di stato colle funzioni di presidente, un consigliere della corte di cassazione di Roma, un consigliere d'appello, un regio avvocato erariale, ed il direttore capo della divisione. Tutti i membri di questa commissione consultiva per le controversie dell'istruzione primaria sono nominati per decreto reale; il segretario ne è designato per decreto del ministro tra i funzionari del ministero. L'utilità di questo corpo consultivo, composto di alti e distinti magistrati, che assistono colla loro dottrina il ministro nella risoluzione delle vertenze relative alle scuole elementari ed ai maestri, ha già avuto campo di

manifestarsi in questo primo anno della sua esistenza; e diventerà sempre più notevole in prosieguo. Quale miglior garanzia potrebbero desiderare i comuni ed i maestri che quella di un consesso, a cui partecipano i più alti rappresentanti dell'autorità giudiziaria ed amministrativa? È ben vero che le deliberazioni della commissione dei ricorsi hanno soltanto un valore consultivo; sono, in altre parole, *pareri* e non decisioni; ma, come è naturale, ben di rado accade che il ministro, per qualche grave motivo di convenienza politica, non si uniformi col suo provvedimento all'autorevole voto della commissione. Si avverta però che questo corpo consultivo venne istituito soltanto per assistere e coadiuvare il ministero nella risoluzione delle controversie riguardanti l'istruzione primaria; ma le parti interessate, siano municipi, o siano maestri, non hanno alcun diritto di ricorrere direttamente al voto della commissione consultiva; poichè spetta all'autorità discrezionale del ministro di sottoporre, senza averne alcun obbligo, le questioni ed i ricorsi all'esame di essa. Quindi i ricorsi debbono sempre venir diretti al ministro, e non già alla commissione.

§ 47. — *Sospensione inflitta dal sindaco, di urgenza.*

Abbiamo discorso fin qui delle punizioni disciplinari che possono venir inflitte ai maestri e delle forme di procedimento che si debbono osservare nei relativi giudizi. Resta ora da accennare ad un provvedimento ecce-

zionale per i casi di urgenza, il quale consiste nella facoltà, che il regolamento (art. 184) accorda al sindaco, d'accordo coll'ispettore scolastico, di sospendere senza altro in via provvisoria, dall'esercizio delle sue funzioni, quel maestro che non possa senza grave inconveniente continuarle, o che per cause a lui imputabili sia divenuto occasione di scandalo o di disordine nel comune. Eguale facoltà appartiene all'ispettore scolastico del circondario, rispetto ai maestri di scuole pubbliche non dipendenti dal municipio, quali sono, ad es., le scuole aperte al pubblico, mantenute da un istituto religioso o da un ente morale. In ogni caso il sindaco e l'ispettore scolastico hanno obbligo di informare immediatamente il consiglio scolastico della sospensione provvisoria inflitta d'urgenza al maestro; e spetta allora al consiglio scolastico di decidere se la punizione debba o no esser tenuta ferma, aprendo ove occorra, all'uopo, un regolare giudizio disciplinare a carico dell'insegnante sospeso.

§ 48. — *Attribuzione del consiglio comunale.*

Mentre tutte le pene disciplinari sono sempre deliberate ed inflitte dal consiglio provinciale scolastico, ve ne ha una, quella del licenziamento fuori termine, che viene invece di regola deliberata dal consiglio comunale; ma può essere anche proposta dall'ispettore scolastico, che deve addurne i motivi. Del pari il consiglio comunale, nel deliberare per propria iniziativa il licenziamento fuori termine, è tenuto a dichiararne la causa nel pro-

cesso verbale di deliberazione. Se il comune ricusa il licenziamento proposto dall'ispettore, il consiglio scolastico deciderà, sentite le osservazioni del consiglio comunale e dell'ispettore, e le difese scritte ed orali del maestro.

CAPITOLO VI.

—

Collocamento a riposo e monte delle pensioni.

§ 49. — *Iscrizione del monte-pensioni*

Lo stipendio assegnato agli insegnanti, che prestano servizio presso le scuole pubbliche, è così scarso ai bisogni più urgenti della vita quotidiana, che non si può neppure supporre la possibilità per un maestro di fare dei risparmi per gli anni della sua vecchiaia, e per la sua famiglia, per il caso che una morte immatura lo rapisse lasciando nell'indigenza la vedova e gli orfani. Era quindi evidente la necessità di provvedere ad assicurare l'avvenire degli insegnanti e delle loro famiglie, affinchè essi, liberi da ogni preoccupazione, potessero attendere serenamente alle nobili ma gravose fatiche della scuola.

A questo bisogno ha provveduto, sebbene soltanto in parte, il legislatore italiano coll'istituzione del monte-pensioni per gli insegnanti pubblici delle scuole elemen-

tari, già promesso dalla legge organica Casati (articolo 347), ma istituito soltanto venti anni più tardi colla legge 16 dicembre 1878, ed ora riordinato colla legge 23 dicembre 1888, che è quella oggidì vigente. Esso è inoltre retto dal regolamento 3 marzo 1889 e dalle istruzioni ministeriali 1° maggio 1889. Il monte-pensioni è un corpo morale con facoltà di acquistare e di possedere, ed è rappresentato e amministrato dalla cassa dei depositi e prestiti istituita presso il ministero del tesoro (direzione generale del debito pubblico). Per gli effetti delle imposte, delle tasse e dei diritti diversi stabiliti dalle leggi, il monte-pensioni è considerato come amministrazione dello stato. Il suo patrimonio si forma coi contributi dei comuni e degli insegnanti, dello stato e delle provincie, coi lasciti, donazioni e qualsiasi altro provento straordinario, ed infine cogli interessi composti accumulati su tutti i proventi anzidetti. Il contributo annuo a carico dei comuni è stabilito nel 5 per cento dell'ammontare degli stipendi minimi legali spettanti alle scuole obbligatorie ad essi assegnate, anche se mantenute da altri in loro sgravio, alle scuole facoltative e ai direttori e sotto maestri. Lo stipendio dei direttori si calcola in cifra eguale a quella dello stipendio massimo legale assegnato alle scuole a cui essi sono addetti.

La patente di abilitazione all'insegnamento è titolo indispensabile per il maestro che vuole essere ammesso a far parte del monte-pensioni.

Per le scuole stabilite nei comuni e nelle borgate aventi una popolazione inferiore ai 500 abitanti, e per

quelle che stanno aperte soltanto una parte dell'anno, gli stipendi sono calcolati nel loro ammontare effettivo, purchè non superiori a quelli delle scuole rurali di ultima classe.

§ 50. — *Contributi per le scuole e gli asili d'infanzia.*

Lo stato e le provincie sono tenuti a corrispondere lo stesso contributo del 5 per cento per le scuole che essi mantengono. Così il contributo per le scuole-modello, istituite presso le scuole normali governative, è dovuto dallo stato; e similmente è dovuto dalle provincie per le stesse scuole-modello, da esse mantenute presso le scuole normali provinciali. S'intende però che, ove tali scuole-modello fossero ammesse a sgravio degli obblighi del comune, in tal caso il contributo sarebbe dovuto dal comune anzichè dall'ente che mantiene le scuole.

Il contributo annuo degli insegnanti è stabilito nella misura del 3 per cento dell'ammontare degli stipendi calcolati nello stesso modo che abbiamo sopra indicato per il contributo dei comuni, delle provincie e dello stato. La base su cui vengono calcolati i contributi dovuti al monte-pensioni consiste adunque nella classificazione delle scuole, che è fatta dal consiglio scolastico provinciale. Le scuole facoltative, che non sono classificate, poichè per esse non è prescritto alcun stipendio minimo legale, restando libero ai comuni di determinarlo, vengono esse pure classificate dal consiglio scolastico a questo solo fine di determinare la misura

dei contributi da corrispondersi al monte delle pensioni, sia dai comuni, sia dagli insegnanti. I criteri da seguirsi in questa classificazione delle scuole facoltative, sono gli stessi che la legge determina per la classificazione delle scuole obbligatorie, come accennammo a suo luogo (Vedi capit. IV). Quanto alle scuole mantenute dalle provincie, la classificazione ne è fatta dal provveditore agli studi e viene approvata dal consiglio scolastico e da quello provinciale; quella infine delle scuole mantenute dallo stato è determinata dal ministro della pubblica istruzione. Gli assegni dati in natura (come alloggio, vitto, e simili) agli insegnanti degli asili o dei giardini d'infanzia, agli effetti di determinare il contributo, si calcolano secondo la valutazione fattane dal sindaco del comune ove risiede l'asilo, ed approvata dal consiglio scolastico provinciale.

Oltre tutte le scuole pubbliche elementari, così obbligatorie come facoltative, che sono mantenute dallo stato, dalle provincie e dai comuni, sono soggetti altresì a far parte del monte-pensioni gli asili d'infanzia mantenuti dai comuni; mentre quelli eretti in corpo morale, pur non avendone l'obbligo, vi si possono volontariamente inscrivere se lo desiderano. Il contributo annuo a carico degli asili è stabilito, al pari che per le scuole, nella misura di cinque centesimi; e quello dei rispettivi insegnanti è stabilito nella misura di tre centesimi degli stipendi effettivi ad essi spettanti, tenuto conto degli assegni fatti loro in natura. Gli insegnanti poi di un asilo costituito in ente morale, i quali non abbiano chiesto di

far parte del monte-pensioni, possono farne parte pagando insieme col contributo proprio del 3 per cento anche quello del 5 per cento, che sarebbe a carico dell'asilo.

§ 51. — *Versamento del contributo complessivo.*

Determinato così l'ammontare del contributo dovuto, sia dagli insegnanti, sia dagli enti che mantengono le scuole pubbliche, il pagamento ne vien fatto sempre per intero e direttamente dal comune, dalla provincia o dallo stato per le rispettive scuole, e tanto per la quota ad essi spettante, quanto per quelle poste a carico degli insegnanti rispettivi. Questi adunque non hanno punto da pensare a fare i versamenti delle quote da essi dovute al monte, poichè a ciò provvede l'ente che mantiene la scuola, rivalendosi su di essi della somma equivalente mediante ritenuta sui loro stipendi.

§ 52. — *Conseguimento del diritto alla pensione o all'indennità.*

Gli insegnanti hanno diritto alla pensione dopo 25 anni di servizio regolare nelle scuole pubbliche elementari o negli asili del regno, cumulando insieme i servizi prestati anche in diverse provincie o in diversi comuni. Se invece l'insegnante, senza sua colpa o demerito, è costretto a cessare dal servizio prima di aver raggiunto i 25 anni d'insegnamento, in tal caso gli spetta soltanto una

indennità fissa per una sola volta, corrispondente a tanti dodicesimi dell'ultimo stipendio, quanti sono gli anni di servizio.

§ 53. — *Domanda da presentarsi e documenti relativi.*

Una disposizione della massima importanza per gli insegnanti è poi questa, che essi, quando credono di aver acquistato il diritto alla pensione di riposo, debbono badar bene a non lasciar trascorrere più di *due anni* dal giorno in cui dovrebbe cominciare il godimento della pensione, senza farne domanda e senza presentare i titoli giustificativi del loro diritto; poichè, se la domanda vien fatta dopo trascorsi i due anni, il maestro non può più essere ammesso a godere della pensione se non dal mese successivo a quello della fattane domanda o della presentazione dei titoli; e così il maestro trascurato nel far valere i suoi diritti, verrebbe a perdere almeno due annate di pensione.

L'insegnante che crede di aver acquistato il diritto alla pensione oppure all'indennità per una volta tanto, non ha che da scrivere la relativa domanda od *istanza* sopra un foglio di carta bollata da 60 centesimi intestandola all'amministrazione del monte-pensioni. L'istanza deve esprimere il nome e cognome, la qualità e la residenza del richiedente; deve essere da lui sottoscritta e contenere la esposizione dei fatti, l'oggetto della domanda, l'indicazione dei titoli e documenti, sui quali è fondata e quella del luogo dove il richiedente desidera di riscuo-

tere la pensione o l'indennità. I documenti da unirsi all'istanza, e che possono essere scritti su carta semplice (non bollata) purchè su ciascuno di essi sia indicato l'uso, a cui deve servire, sono i seguenti:

1° la *fede di nascita*;

2° il *diploma di patente* di maestro elementare, od il titolo equipollente;

3° uno *stato di servizio*, in cui deve specificamente indicare la qualità, l'interruzione e la durata dei servizi prestati, gli stipendi minimi legali od effettivi spettanti alle diverse scuole ed asili e gli assegni in natura calcolati nel modo voluto;

4° gli *atti di nomina e di licenziamento* e tutti gli altri documenti che possono occorrere per comprovare i singoli servizi prestati.

Se poi si tratta di una domanda per la liquidazione dell'indennità per una volta tanto, in tal caso dovranno pure unirsi, a seconda dei casi, l'attestazione medica e gli altri documenti idonei a provare le infermità, che rendono l'insegnante inabile a proseguire il servizio, od i motivi diversi pei quali ha dovuto cessare dal servizio stesso.

Quando l'indennità si richiede per motivo di ferite o d'infermità contratte in servizio, l'insegnante nella sua domanda dovrà indicare quali siano le ferite e le infermità, ed unirvi un certificato medico, in cui si dichiara specificamente la natura delle ferite o della malattia, le cagioni che le produssero e le conseguenze che ne derivarono rispetto all'attitudine dell'insegnante a con-

tinuare il servizio. Se le infermità o ferite provennero da infortunio, in occasione del quale si fosse compilato un processo verbale, dovrà presentarsi copia di quel documento.

I certificati medici, di cui sopra, non possono venir validamente rilasciati da un medico qualsiasi; ma, per esser validi, debbono provenire o da un medico militare che si trovi nel comune dove risiede l'insegnante od in qualche altro vicino comune, oppure da un medico civile appositamente designato dall'amministrazione del monte.

§ 54. — *Conferimento della pensione o dell'indennità.*

L'istanza, così compilata e corredata di tutti i documenti richiesti, dev'essere mandata, per mezzo del sindaco, al consiglio provinciale scolastico, il quale, quando la trovi regolare, la trasmette alla cassa dei depositi e prestiti presso il ministero del tesoro, nella sua qualità di amministratrice del monte-pensioni. Quivi il consiglio permanente di amministrazione della cassa esamina la domanda, coll'intervento di un funzionario del ministero dell'istruzione pubblica avente voto deliberativo, e delibera sull'ammontare della pensione e dell'indennità dovuta al maestro richiedente.

La liquidazione della pensione si fa in base alla media degli stipendi minimi legali assegnati per l'ufficio occupato dall'insegnante negli ultimi cinque anni del suo servizio, e nelle proporzioni stabilite dalla tabella annessa

alla ripetuta legge del 23 dicembre 1888; secondo la quale il coefficiente della pensione varia da un minimo di 17 per cento dello stipendio per 25 anni di servizio con 41 anno di età, fino a raggiungere il massimo del 100 per cento, cioè l'intero stipendio, per 42 anni di servizio con 59 di età, oppure 25 anni di servizio con 75 di età.

Entro novanta giorni dalla ricevuta comunicazione delle deliberazioni del consiglio permanente della cassa dei depositi e prestiti, le parti interessate, cioè tanto il comune, a cui carico è posta la pensione o l'indennità, quanto l'insegnante, a cui favore essa è liquidata, possono presentare ricorso alla corte dei conti in sezioni unite, la quale giudica colle formalità della sua giurisdizione contenziosa.

Lo stesso diritto di ricorrere è riservato pure all'amministrazione del monte-pensioni.

Una volta che siano decorsi i novanta giorni anzidetti senza che alcuna delle parti abbia presentato ricorso, oppure che, essendovi stato ricorso, le parti interessate ne abbiano desistito dichiarando di voler accettare la deliberazione del consiglio d'amministrazione della cassa, oppure infine la vertenza sia stata regolarmente decisa con sentenza della corte dei conti, allora la pensione o l'indennità, se sia dovuta, resta fissata in modo definitivo, e vien rilasciato all'insegnante avente diritto un *decreto di conferimento* sopra uno stampato di apposito modello. Questo decreto viene trasmesso all'insegnante che vi ha diritto, per mezzo del consiglio scolastico e del sindaco.

L'insegnante all'atto che riceve il decreto di liquidazione dalle mani del sindaco, deve dichiarare se intende di accettarlo oppure di ricorrere alla corte dei conti, come si è detto poc'anzi. L'amministrazione del monte, una volta che ha ricevuto di ritorno dal sindaco la dichiarazione dell'insegnante, che accetta la liquidazione fatta, oppure dopo che il ricorso presentato sia stato deciso dalla corte dei conti, emette i *certificati d'iscrizione* od i *fogli di ruolo*, secondo che le pensioni debbano pagarsi a rate mensili od a rate trimestrali. Sono pagate a rate mensili le pensioni che raggiungono l'importo di lire 120 all'anno almeno; quelle di importo inferiore sono invece pagate a rate trimestrali; e ciò per non complicare troppo le registrazioni, trattandosi di somma così esigua inferiore a 10 lire mensili, o lire 30 al trimestre.

§ 55. — *Riscossione delle pensioni.*

Mediante questo *certificato d'iscrizione* o del *foglio di ruolo* l'insegnante pensionato si presenta alle scadenze relative, mensili o trimestrali, a riscuotere le sue rate di pensione presso l'intendenza di finanza, oppure può incaricare una persona di sua fiducia di riscuoterla per lui, rilasciando a questo suo incaricato una regolare procura in forma autentica, cioè per atto di notaio.

Il pagamento delle rate mensili di lire 10 o più, può essere eseguito a cominciare dal giorno 25 d'ogni mese;

e per le rate trimestrali inferiori a lire 30, a cominciare dal giorno 25 dell'ultimo mese del relativo trimestre.

Per riscuotere le rate di pensione i pensionati devono presentare, oltre al certificato d'iscrizione anzidetto all'intendenza di finanza, o al contabile incaricato del pagamento in un comune che non sia capoluogo di provincia, il *certificato di esistenza in vita* rilasciato dal sindaco del comune in cui il pensionato ha il suo domicilio.

Tale certificato di esistenza in vita deve essere di data non anteriore al giorno 24 del mese, per la cui scadenza deve servire, e viene rilasciato in carta libera, ogni qual volta l'ammontare della pensione, al cui pagamento deve servire, non sia superiore alle lire 500 annue.

§ 56. — *Lacune della legge attuale.*

Ma una gravissima lacuna è da lamentarsi in questa provvida istituzione, che è il monte delle pensioni per gli insegnanti elementari. Esso provvede bensì, sebbene in misura assai modesta, all'avvenire degli insegnanti in caso di vecchiaia o d'infermità, ma non provvede affatto per le loro vedove ed i loro orfani; cosichè una gran parte di preoccupazione, la parte più nobile, che è quella riguardante l'avvenire non proprio ma della famiglia, pesa pur sempre con tutta la sua dolorosa gravità sull'animo dei nostri buoni educatori del popolo. Il

legislatore ha promesso coll'art. 34 della ripetuta legge 23 dicembre 1888 di presentare entro l'anno 1891 un progetto di legge per destinare a favore delle vedove e degli orfani dei maestri elementari, le somme che restino a disposizione del monte, in conseguenza dei maggiori introiti stabiliti in suo favore, ed in quanto le condizioni della cassa lo consentano, a migliorare altresì le condizioni di pensione dei maestri stessi. Speriamo che questa promessa venga a suo tempo mantenuta, sebbene siano tutt'altro che rari in Italia i casi di promesse fatte per legge, che poi non si pensò mai di mantenere.

Ad ogni modo è forza riconoscere che una promessa come questa di un provvedimento eventuale subordinato alla condizione *se ed in quanto* vi siano somme disponibili, è ben lontana dal soddisfare le giuste aspirazioni della numerosa e benemerita classe degli insegnanti.

CAPITOLO VII.

Il progetto di legge Boselli e l'avvenire dei maestri elementari.

§ 57. — Inconvenienti dell'ordinamento attuale.

Da lungo tempo si muovono nella pubblica stampa vive lagnanze intorno all'attuale legislazione scolastica per quanto riguarda i maestri elementari. Ed in verità

non si può dire che manchino le ragioni di dolersi. Anzitutto il sistema delle nomine per concorso bandito dal consiglio provinciale scolastico e scelta del comune sulla nota degli eleggibili da quello compilata, mentre non basta a garantire in modo assoluto che la scelta dei municipii cada sempre sul candidato più meritevole, porta una lesione troppo sensibile e vivamente sentita all'autonomia delle amministrazioni locali; onde una sorgente inesauribile di contrasti, difficoltà e controversie sollevate dai municipii, che tentano invano di svincolarsi dai ceppi della tutela governativa; e d'altro canto i malcontenti dei maestri, che a ragione od a torto accusano, ora le parzialità dei consigli comunali ed ora l'autoritarismo da sovrano assoluto spiegato talvolta dai consigli scolastici o, per dir meglio, dai regi provveditori agli studi, nei quali si concentra di fatto la somma dei poteri di codesti corpi amministrativi. Ma dove il difetto è senza paragone più grave e, stiamo per dire, intollerabile, è nel sistema vigente circa le conferme sessennali e le nomine a vita degli insegnanti.

Qui il maestro invece di occupare la posizione che gli spetterebbe per ogni buona ragione, di primo ufficiale dell'amministrazione del comune, nella sua qualità di educatore dei figli del popolo, si trova invece dagli attuali ordinamenti scolastici posto di fronte al municipio, come un ospite incomodo e gravoso, e quasi come un nemico che si cerca di allontanare ad ogni costo.

Il municipio sa che se prima della fine del biennio

esso lascia trascorrere il termine fatale dei sei mesi di preventiva disdetta da notificarsi all'insegnante, questo resta per legge confermato per un sessennio, e cesserà per questo solo fatto di dipendere dall'autorità municipale; poichè dipenderà soltanto più dal consiglio provinciale scolastico il decidere, alla scadenza del sessennio, se l'insegnante meriti o no l'attestato di lodevole servizio, e debba quindi o non debba ottenere la nomina a vita. Il voto meramente consultivo, che la legge ha voluto conservare al municipio per salvare una parvenza di autonomia comunale, non ha alcun serio valore, riducendosi sempre ad una pura e vuota formalità, di cui l'autorità provinciale scolastica tiene il più delle volte pochissimo conto. Si comprende quindi che le rappresentanze comunali, per nulla soddisfatte di questo simulacro di autorità, si danno ad escogitare ogni sorta di mezzi, più o meno legali, di espedienti e di sotterfugi per eludere la disposizione della legge, che impone la conferma sessennale e la nomina a vita. Molti comuni hanno adottato senz'altro come norma il sistema di licenziare ad ogni scadere di biennio tutti gli insegnanti delle loro scuole elementari per il solo fine di impedire che acquistino il diritto alla conferma sessennale, a cui può conseguire, senza che il comune vi si possa più opporre, l'abborrita nomina a vita.

Quando poi il maestro è prossimo al compimento del suo sessennio, allora se non ha la fortuna di essere beneviso alla maggioranza che domina nel momento, allora è esposto alle accuse spesso infondate od almeno artifi-

ciosamente esagerate per parte delle autorità comunali; le quali mettono in moto le influenze politiche e personali del deputato A e del senatore B per non far concedere al malviso maestro l'attestato di lodevole servizio. Non di rado è accaduto tutto il contrario, che cioè la maggioranza d'un consiglio comunale per spirito di partigianeria si è affrettata a remunerare il maestro dei servigi da esso resi al partito nelle lotte elettorali col conferirgli anzi tempo e di sua spontanea volontà quel diritto alla nomina a vita, che la legge gli accorderebbe soltanto dopo otto anni di lodevole insegnamento; e, mutate poco dopo le sorti dei partiti, la nuova maggioranza, contraria al partito del maestro, ne annullava la nomina a vita, e lo dichiarava immediatamente licenziato.

Ma supponiamo pure che questo massimo premio della nomina a vita sia conferito soltanto a quegli insegnanti che se ne siano dimostrati veramente degni; dovremo dire in questa migliore delle ipotesi che il sistema della nomina a vita sia un buon regime, che assicuri al tempo stesso l'avvenire dei buoni maestri e l'interesse della buona istruzione? Ci pare di no: l'insegnante, sia pur ottimo, un volta che ha raggiunto questa terra promessa, che è la nomina a vita, sapendo che non può più ormai essere licenziato se non per gravi motivi determinati dalla legge, trovasi quasi involontariamente e senza avvedersene indotto a rallentare la sua attività, a intiepidire il suo zelo per la scuola, addormentandosi in quel torpore, che è proprio di chi, essendo giunto all'apice della sua carriera, non ha più gran cosa nè a sperare nè a temere

davanti a sè; e quindi tira innanzi alla meglio il suo insegnamento per forza d'inerzia e di abitudine, senza più curarsi gran fatto di studiare, e tenersi al corrente dei progressi della scienza pedagogica, e di perfezionare il suo metodo didattico; diventa quasi del tutto sordo agli avvertimenti ed alle osservazioni dell'ispettore scolastico; e talvolta, quando le condizioni dei piccoli centri gli ne porgono l'occasione, si lascia andare fino al punto di diventar arrogante ed insubordinato verso le autorità del villaggio, a cui si sente, forse non a torto, superiore per coltura e per educazione, e dalle quali sa oramai di aver ben poco da temere o da sperare.

Ecco in che modo il sistema odierno della conferma sessennale e della nomina a vita, invece di essere una garanzia per l'avvenire degli insegnanti, diventa tutto al contrario una fonte di acuto ed incessante antagonismo tra essi ed il comune che li stipendia, ed un incentivo all'inerzia ed alla negligenza degli insegnanti stessi nell'adempimento dei loro doveri scolastici.

Un'altro punto debole della nostra attuale legislazione scolastica è quello che riguarda i ritardi pur troppo assai frequenti nel pagamento degli stipendi agli insegnanti. Si tratta qui di un inconveniente da tutti vivamente deplorato, che al solo enunciarlo richiama dinanzi alla mente una sequela dolorosa ed interminabile di lagnanze pietose, di maestri, che abbandonati in un remoto e selvaggio borgo delle Calabrie o della Sardegna, implorano inutilmente per mesi e mesi, se non per anni interi, lo stipendio che loro si promette sempre

ma non si paga mai, mentre essi e le loro famiglie languono nella più squallida miseria. Giungono giorno per giorno al ministero della pubblica istruzione lettere e telegrammi veramente strazianti, di maestri i quali dicono che non possono più campar la vita, perchè sono tormentati dai creditori, non trovano più un tozzo di pane a credito, non possono pagar la pigione di casa, non hanno di che sfamare la moglie ed i figli, ed implorano un pronto soccorso dal governo, *per non essere costretti a morir di fame*, oppure ad abbandonare la scuola per procacciarsi con altro lavoro un mezzo di sussistenza pur che sia! Il ministero si affretta, a inviar ordini telegrafici al prefetto della provincia, affinchè provveda d'ufficio contro il comune ritardatario, applicando, ove ne sia il caso, la multa a carico dell'esattore; e per provvedere frattanto ai più urgenti bisogni dell'insegnante invita il prefetto stesso ad accordargli un modesto sussidio governativo da prelevarsi sui fondi messi a questo scopo a disposizione dei prefetti mediante i mandati trimestrali sul fondo dei sussidi stanziati nel bilancio del ministero. Ma spesso il prefetto risponde dopo pochi giorni assicurando il ministero che nulla si può fare a favore dei poveri maestri, perchè i mandati a disposizione per i sussidi sono già esauriti e d'altra parte tutte le entrate del comune sono già preventivamente sequestrate nelle mani dell'esattore a favore della cassa dei depositi e prestiti per rimborso delle annualità dei mutui da essa fatti ai comuni, o di qualche altro creditore! Su questo stato di cose non c'è nulla a ridire dal punto

di vista legale: non si può punire alcuno; i provvedimenti d'ufficio sono perfettamente inutili. La somma corrispondente allo stipendio del maestro trovasi regolarmente stanziata nel bilancio comunale; i relativi mandati mensili o bimestrali sono stati a tempo debito rilasciati dal sindaco al maestro; ma, se questi si presenta per riscuotere il suo avere, il cassiere gli risponde stringendosi nelle spalle e facendogli vedere la cassa vuota. Una legge, che lascia sussistere la possibilità di simili enormi iniquità, non è, non può essere affatto nè giusta, nè provvida, nè umana.

§ 58. — *Disposizioni del progetto di legge Boselli.*

Per riparare sì gravi ingiustizie, per provvedere ad un avvenire più sicuro, e ad una carriera più vasta per i pubblici educatori, occorre dunque una pronta riforma della nostra legislazione scolastica. Il ministro Boselli, che da oltre due anni siede a capo dell'amministrazione scolastica, fra le altre molteplici riforme da esso progettate nei diversi rami dell'istruzione pubblica, ha pure rivolti i suoi studi operosi alla scuola elementare. Risultato di questi studi fu il progetto di legge presentato alla camera dei deputati nella seduta del giorno 12 febbraio 1890, preceduto da una relazione dello stesso ministro. Esaminiamolo brevemente nelle sue linee fondamentali.

La nomina degli insegnanti delle scuole pubbliche

elementari verrebbe fatta sopra una terna proposta dal consiglio provinciale scolastico per tutti i comuni di popolazione inferiore ai 10,000 abitanti, e che non siano capoluogo di provincia o di circondario. Per tutti questi comuni il consiglio scolastico avrebbe pure facoltà di trasferire gli insegnanti da un comune all'altro della stessa provincia, con o senza promozione, purchè la nuova destinazione assegnata non fosse inferiore per grado e stipendio alla precedente. Verrebbe del tutto abolito il sistema odierno dell'esperimento biennale, della conferma sessennale e della nomina a vita; ed in luogo di esso sottentrerebbe la semplice norma, che già si applica in generale a tutti gli impiegati e funzionari pubblici, secondo cui chi è una volta regolarmente nominato ad un ufficio pubblico, acquista tale qualità in modo permanente, e va soltanto soggetto a perderla per motivi di suo demerito o per cessazione dell'ufficio relativo. In conformità di questo principio, suggerito dalla ragion naturale e dall'indole propria dei pubblici impieghi, gli insegnanti elementari non appena ottenuta la nomina in un comune, sia dal consiglio scolastico provinciale, sia dal consiglio comunale, acquisterebbero la qualità di *reggenti* per tre anni, e quindi quella di *titolari*. Una volta ottenuta la qualifica di titolari, i maestri non potrebbero più venir licenziati, se non per motivi di gravi colpe da loro commesse, o dell'incapacità didattica incorso; e questi motivi dovrebbero risultare accertati da un regolare giudizio disciplinare.

Quanto ai comuni, che hanno popolazione superiore

ai 10,000 abitanti, o sono capoluogo di circondario o di provincia, questi conserverebbero il diritto di nominarsi da sè stessi gli insegnanti, collo stesso sistema di concorsi attualmente in vigore.

§ 59. — *Inconvenienti del sistema proposto per le nomine e trasferimenti dei maestri.*

L'accoglienza vivamente contrastata che incontrò negli uffici della camera questo progetto di legge, lascia molto a dubitare sopra le sorti che possono attenderlo quanto all'esito definitivo, se pure esso giungerà allo stadio della discussione; il che sembra poco probabile stante l'imminente scioglimento della camera per il termine della legislatura.

Ciò non di meno crediamo dover nostro, nell'interesse della nobile causa dell'istruzione primaria e degli insegnanti elementari, di notare brevemente i difetti che pur troppo non mancano in mezzo ai pregi indiscutibili di questa progettata riforma.

Anzitutto appare subito un'eccessiva complicazione di disposizioni e di contro disposizioni, di regole susseguite immediatamente da distinzioni e suddistinzioni, che lascia trasparire a prima vista la poca sicurezza di principi e lo sforzo di conciliare alla meglio le più opposte tendenze. Si voleva sottrarre gli insegnanti dei piccoli comuni dalla dura dipendenza di municipi incolti e poco amici della scuola, e si è disposto che nei comuni mi-

nori di 10,000 abitanti e non capoluogo di provincia o di circondario le nomine non venissero più fatte dal consiglio comunale; ma poi non si è osato di adottare il rimedio energico e radicale di togliere a codesti municipî qualsiasi forma di partecipazione nella nomina; e così si è fatto capo al sistema ibrido ed assurdo della *terna* di candidati formata dal consiglio scolastico provinciale, sulla quale il consiglio comunale deve eleggere il maestro. Inoltre si è fatto ricorso a molte eccezioni a favore dei comuni che stabiliscano stipendi superiori al minimo legale, o assegnino qualche altro emolumento accessorio a favore degli insegnanti.

Abbiamo chiamato non a caso *assurdo* questo sistema della terna. Come sarà infatti possibile all'autorità scolastica provinciale di formare altrettante terne di concorrenti quanti sono i comuni, e quante sono le scuole da provvedere? Evidentemente sarà inevitabile che il nome di uno stesso concorrente venga compreso in più di una terna; poichè non sarebbe serio supporre che per ogni scuola vacante vi avessero almeno tre concorrenti idonei; ed allora succederà spesso che un maestro (quello reputato migliore) sarà scelto contemporaneamente da diversi comuni della provincia, mentre altri aspiranti che godono minor fama di valentia rimarranno senza alcuna nomina. Quindi una grave complicazione di nomine duplicate da una parte, e di maestri senza ufficio dall'altra; quindi controversie, nomine suppletive ed altri indugi, che andrebbero a tutto danno dell'istruzione primaria. Questo sistema della terna, desterà in-

oltre, non è a dubitarne, le suscettibilità dei piccoli comuni, i quali vedranno ristretta ancor più la loro autonomia, abbasserà una volta di più la loro condizione già resa inferiore di fronte agli altri comuni maggiori colla nuova legge comunale che nega ai primi e concede ai secondi il diritto del sindaco elettivo.

La disposizione che dà facoltà al consiglio provinciale scolastico di trasferire e di promuovere gli insegnanti da una scuola all'altra nell'ambito della provincia (riservata al ministro la facoltà di ordinare, in casi eccezionali, trasferimenti da una ad altra provincia) è senza dubbio ottima in sè; perchè al tempo stesso apre ai maestri una più vasta carriera, e fornisce alle autorità scolastiche un mezzo pronto ed efficace per riparare molti inconvenienti, e togliere di mezzo molte lotte personali, che col sistema attuale dei maestri fissi ed inamovibili producono spesso deplorabili conseguenze; ma, col sistema della nomina per terna, quale si propone nel progetto, riescono di applicazione difficile e darebbero luogo in pratica ad infinite controversie e malcontenti di municipi e di maestri. Basti infatti osservare che i trasferimenti, con o senza promozione, non potrebbero già farsi da una ad altra scuola qualsiasi; potendo il consiglio scolastico disporre non già di tutte le scuole, ma soltanto di un numero limitatissimo tra esse, quelle cioè a cui si debba provvedere *d'ufficio* per non essersi provveduto dal municipio, entro il termine prescritto. Ora accadrà di frequente, anzi il più delle volte, che riconoscendosi l'opportunità o la necessità di ordinare

il trasferimento di un maestro o di una maestra da uno ad un altro comune, non si potrà farlo perchè in questo secondo non si trova vacante alcun posto a disposizione del consiglio scolastico.

La facoltà di ordinare i trasferimenti deve esser data o negata recisamente, con una disposizione netta, risoluta; il mezzo termine a cui si appiglia il progetto per lo sforzo di voler conciliare da una parte l'autonomia comunale e dall'altra il potere discretivo dell'autorità scolastica provinciale, non salva nè questo nè quella, e non riesce che a confondere sempre più l'ordinamento scolastico già tanto complicato.

§ 60. — *Parti buone del progetto.*

Sono invece lodevoli, ed incontrano l'approvazione generale, le disposizioni del progetto che aboliscono l'attuale sistema dei bienni, sessenni e nomine a vita, che ha fatto e continua a fare assai cattiva prova in tutti i comuni, grandi e piccoli, per sostituirvi il sistema molto più logico e migliore sotto tutti gli aspetti, secondo cui l'insegnante, dopo un triennio di reggenza, diventa titolare, acquista cioè la nomina a tempo indeterminato al pari degli impiegati dello stato. Buona del pari è la disposizione che risolve espressamente a favore delle maestre la dibattuta e sempre viva quistione riguardante la misura dello stipendio dovuto alle maestre che insegnano nelle scuole maschili o miste (vedi indietro, cap. IV,

§ 31); e l'altra che riduce a 50 il numero massimo di alunni che può avere una scuola; e quella che autorizza la concessione della personalità giuridica per le scuole provviste di lasciti o doni.

§ 61. — *Contro-progetto parlamentare Gabelli.*

La sotto commissione parlamentare incaricata di esaminare il progetto Boselli, ha preparato per opera dell'on. Gabelli, uomo competentissimo in questa materia della legislazione scolastica, un contro-progetto, il quale, pur mantenendo tutte le linee fondamentali del progetto ministeriale, ne differisce però notevolmente, ed in meglio, quanto alla forma, che è più breve, più chiara e più semplice. La facoltà dei trasferimenti vi è data al consiglio scolastico senza alcuna limitazione, salvo l'obbligo di sentire *il parere* dei comuni interessati; e si rimedia così all'inconveniente che abbiamo poc'anzi rilevato nel progetto ministeriale. Altro notevole miglioramento consiste nelle disposizioni che stabiliscono più chiaramente i diritti e la posizione successiva dei maestri dapprima *provvisori*, con nomina di anno in anno, poscia *reggenti* con nomina triennale, ed infine *titolare*, a tempo indeterminato; ed in quella che rende non più facoltativa, come nel progetto, ma *obbligatoria* la nomina di un direttore didattico per ogni 25 scuole.

§ 62. — *Conclusione.*

Se il progetto del ministro Boselli, sia nella sua forma originale, sia in quella, che ci sembra preferibile, proposta dalla commissione della camera col suo contro-progetto, avrà la buona sorte di poter essere discusso ed approvato dai due rami del parlamento, senza dubbio scuole ed insegnanti ne risentiranno qualche giovamento; ma d'altro canto ai municipi non mancherà ragione di dolersi della restrizione sempre maggiore recata alla loro autonomia, che in questa materia dell'istruzione primaria è già fin d'ora ridotta a ben poca cosa. Colle successive trasformazioni che si son fatte subire al sistema sancito dalla legge fondamentale del 1859 (legge Casati) siamo giunti oramai al punto che il maestro elementare non sa più egli stesso riconoscere da chi debba dipendere, se dal comune o dal governo; non è già più un impiegato municipale, ma non è ancora del tutto un impiegato governativo. I municipi alla lor volta sono ridotti al punto che quasi non rimane ad essi, in fatto di scuole, altra funzione se non quella di pagarne le spese. Si presenta quindi spontanea la domanda: da poi che lo stato riconosce la necessità di richiamar a sè l'amministrazione ed il governo della scuola popolare, perchè non ne assume anche gli oneri, come giustizia vuole? Questa ci sembra infatti la soluzione definitiva a cui si deve inevitabilmente arrivare, la sola soluzione buona, equa e

soddisfacente agli interessi generali. Negli stati retti a base di popolo, come la nostra Italia d'oggi, l'istruzione primaria è e deve essere essenzialmente una funzione di governo. L'avocazione delle scuole elementari allo Stato è quindi il termine fisso a cui tendono fatalmente le nostre leggi scolastiche. Occorre trovare la via per giungervi più prontamente, più facilmente, e col minor sacrificio possibile degli interessi individuali e sociali. Di questa ricerca è mio intendimento di occuparmi quanto prima.



ESTRATTO DAL CATALOGO DEI LIBRI SCOLASTICI

Bagatta (Prof. G.). — Compendio dei doveri e dei diritti del cittadino ad uso delle Scuole elem. e popolari L.	— 40
— Breve trattato dei doveri e dei diritti dell'uomo nella famiglia e nella società civile, colla giunta dello Statuto del Regno, con note. Libro per le scuole tecniche e normali — Torino, 1884 »	1 20
— Guida per l'insegnamento pratico e teorico dell'Aritmetica nelle classi elementari. 1882 »	1 —
— Viglietti su cartoncino per calcolo decimale sperimentale. — Pacco completo formato da cento biglietti da una lira, venticinque da dieci lire, dodici da cento e dodici da mille »	1 —
— Catechismo di psicologia ad uso delle Scuole magistrali, in preparazione allo studio della morale e della pedagogia; 2 ^a edizione »	— 25
— Trattato di pedagogia, ordinato secondo i programmi ministeriali e per il Corso inferiore; 3 ^a ediz. 1883, ritoccata e con giunte »	2 —
— Trattato di pedagogia, ordinato secondo i programmi ministeriali per il Corso superiore, premiato con medaglia dal Congresso pedagogico di Venezia; 4 ^a edizione 1884, ritoccata e con giunte »	2 —
— Elementi di morale, ad uso delle Scuole normali. Corso inferiore; 3 ^a classe »	1 —
— Elementi di morale ad uso delle Scuole normali e delle Scuole tecniche; 2 ^a ediz. »	— 60
— Del supremo principio direttivo nell'educazione »	— 50
— Dell'insegnamento della storia nelle Scuole elem. »	— 80

Boccardo (Prof. G.). — Diritti e doveri dei cittadini, per gli alunni della terza classe tecnica, conforme i programmi governativi; 4 ^a ediz. riveduta e corretta — 1 vol. in-16°	L.	1	—
Boratti (F.). Scritti educativi, raccolti da A. Parato — 1 vol. con ritratto	—	3	—
Capellina (D.). — Il piccolo canzoniere dei fanciulli. — Poesie educatrici precedute da Apologhi in prosa; nuova ediz. — 1 v.	»	1	25
— Lezioni elementari di letteratura generale ed applicata al primario insegnamento, ad uso delle Scuole normali e magistrali; 9 ^a ediz. — Un vol. in-16° »	»	1	20
— Antologia italiana ossia Raccolta di prose e poesie, ecc.; ediz. econ. — 1 vol. in-16°	»	2	—
— Nozioni elementari di letteratura, 30 ^a edizione — 3 vol. in-16°	»	1	95

Queste nozioni elementari sono utilissime alla gioventù studiosa. La precisione e la concisione del lavoro del Capellina tornano di grande giovamento ai giovani perchè questi possono ricavarne, senza grave perdita di tempo, i principii generali che governano l'arte dello scrivere, e ritrarne un chiaro quadro della letteratura italiana e latina.

Le parti si vendono anche separatamente:

Parte 1 ^a Della elocuzione	»	—	60
Parte 2 ^a Dei principali componimenti in prosa e in poesia	»	—	60
Parte 3 ^a Notizie di storia letteraria latina ed italiana — 1 vol. — Sez. 1 ^a Le quattro età della letteratura latina; Dei principali prosatori dell'età di Augusto; Dei principali poeti dell'età di Augusto; Da Augusto ad Adriano; Dei principali poeti fioriti nell'età da Augusto ad Adriano. — Sez. 2 ^a Le due più illustri età della letteratura italiana. Dei principali scrittori del trecento, del secolo decimoquinto; Dei principali prosatori del secolo decimosesto; Dei principali poeti del secolo decimosesto; Cenni intorno alla letteratura italiana nel seicento; Perfezionamento della poesia drammatica nel secolo XVIII; Vicende posteriori delle lettere italiane.	»	0	75

Castrogiovanni (G.). — Manuale pei maestri della 1 ^a classe elementare riordinato ed adattato ai nuovi programmi con numerose aggiunte del prof. G. C. Molineri	L.	1	—
— Idem pei maestri della 2 ^a e 3 ^a classe elementare	»	2	—
— Idem pei maestri della 4 ^a e 5 ^a classe elementare	»	2	50
— Sillabario, secondo il programma legislativo, per la sezione inferiore della 1 ^a classe elem.	»	—	30
— Sillabario, secondo il programma, per la 1 ^a classe elementare inferiore e compimento del sillabario per la classe superiore, con le regole pratiche dell'ortografia	»	—	15
— Precetti ed esercizi di composizione italiana per le classi elementari superiori e per le scuole tecniche e ginnasiali, riveduti con molte aggiunte e nuovi esempi dal prof. G. C. Molineri	»	1	20
— Letture ed esercizi, per la prima classe elementare, operetta riveduta e riordinata secondo gli ultimi programmi governativi con numerose aggiunte del Prof. G. C. Molineri	»	—	50
— Letture ed esercizi per la 2 ^a e 3 ^a classe elementare, secondo i nuovi programmi legislativi, rifuse ed ordinate con numerose agg. dal prof. G. C. Molineri	«	—	90
— Letture, secondo il programma, per la 4 ^a e 5 ^a classe elementare	»	1	—
— Poesie educative istruttive e morali, tratte dai migliori classici italiani con annotazioni	»	—	60
— Prime nozioni di grammatica italiana, nuovamente riveduta dal prof. G. C. Molineri	»	—	25
— Grammatica italiana compendiate per le classi elementari superiori, riveduta dal prof. G. C. Molineri	»	—	40
— Grammatica italiana secondo il programma per le classi elementari superiori, per le scuole tecniche e per il ginnasio inferiore, riveduta dal prof. G. C. Molineri	»	—	70
— Il vero libro del popolo ad uso delle scuole serali e domenicali per gli adulti, riveduto ed ampliato dal prof. G. C. Molineri	»	—	50
— Prime nozioni d'Aritmetica, secondo il programma legislativo per le classi elementari inferiori	»	—	30
— Storia Sacra, secondo il programma legislativo per le Scuole elementari	»	—	50

- Cavalleri (F.).** — Dei doveri della donna — Lettere ad Emilia. Libro di lettura e di premio — 1 vol. in-16° L. 1 50
- Corte (Prof. P.).** — Primi elementi di antropologia e di scienza morale, in servizio delle Scuole normali primarie e delle famiglie Cristiane; 3^a edizione ritoccata dall'autore; operetta premiata dal VI Congresso pedagogico. — 1 vol. in-16° gr. » 2 20
- Appendice di primi elementi di antropologia e di scienza morale per le Scuole normali. — 1 fascicolo di 64 pag. » — 50
- Cuniberti.** — Dei doveri del cristiano — Libro approvato per le Scuole magistrali; 2^a ediz. — 1 vol. in 16° » — 60
- Dalff.** — Manuale dei catechisti dedicati ai consacerdoti nel pastorale ministero, ai maestri di scuola — 1 vol. » 1 50
- Gatti.** — Principali fatti della Storia Sacra, dichiarati ad uso degli insegnanti; operetta dettata a commento dei *Cento racconti di Storia Sacra* — 1 vol. in-16° » 1 —
- Garnier (Jean Joseph).** — Ignorances et curiosités littéraires historiques. — Livre de lecture et anthologie à l'usage des écoles; nuova edizione rifatta e perfezionata per cura dell'autore. — 1 vol. in-16° » 3 —
- Ghiotti (Prof. C.).** — Il nuovo Morand. — Dialoghi italiani-francesi, adattati alle forme ed ai soggetti del conversar moderno, ed arricchiti di esercizi preliminari di nomenclatura metodica e di fraseologia, d'un vocabolario geografico e di nomi proprii di persona — 1 volume » 1 20
- Lanza (G.).** — Antologia di prose e poesie italiane ad uso delle Scuole superiori femminili; 3^a ediz. — 1 vol. » 2 50
- Florilegio per le alunne della 3^a e 4^a classe elem. — 15^a ediz. — 1 vol. in-16° » 8 80
- Marco (C.).** — Breve storia e descrizione della locomotiva. — 1 volume di pagine 100 con 40 incisioni » 1 —
- Molineri (G. C.).** — Lezioni di letteratura:
Le lezioni di letteratura del prof. Molineri costituiscono il più completo trattato di letteratura che si abbia nelle nostre scuole, poichè in esso si tratta della elocuzione e dell'invenzione, si svolge la teoria dei componimenti in prosa e in poesia, ed è narrata la storia della letteratura nostra; si insegna quindi il modo di concepire, la maniera di scrivere bene,

ed è detto di tutto lo svolgimento della nostra lingua e della nostra letteratura dalle origini all'epoca presente.

Opera completa — 5 vol. L 12 —

Le parti si vendono anche separatamente:

Parte 1ª Un vol. Dell'invenzione e dell'elocuzione » 2 —

Parte 2ª Un volume. Dei componimenti in prosa ed in poesia » 2 —

Parte 3ª Tre volumi. — Vol. 1º Introduzione; Il periodo delle origini; Dante e il suo Corteo . . . » 2 50

Vol. 2º Il Trecento; Petrarca e i poeti minori; Boccaccio; I prosatori minori; Il rinascimento critico; Il rinascimento artistico; Il Cinquecento; Ariosto, Tasso; Il Teatro, la Lirica e la Didascalica . . . » 2 50

Vol. 3º I prosatori del rinascimento; Il movimento scientifico; Il secentismo e l'Arcadia; Il nuovo pensiero italiano; Predominio francese; Predominio austriaco; La letteratura contemporanea » 3 —

Muzzi (S.). — I figli del popolo venuti in onore — Un vol. in-16º » 1 50

Neri (Prof. L.). — La famiglia Bolognani — Esercizio di lettere famigliari e di letture pei giovanetti — 1 vol. in-12º » 2 —

Parato — Nuovo canzoniere educativo — 1 vol. . . » 1 50
Legato alla bodoniana » 2 —

— Missione della donna in campagna — Bozzetti dettati da una donna — 1 volume illustrato . . . » 1 50
Legato alla bodoniana » 2 —

Peroglio (Prof. C.). — Nuovo atlante generale ad uso delle scuole elementari e serali, ordinato in 10 carte di cui 6 doppie scelte dall'Atlante generale . . . » 3 —

— Carte staccate dall'Atlante generale; ciascuna . . . » — 30

Paysio (I.). — Il tesoro dell'operaio scoperto alla muta scuola della formica — Libro premiato al concorso del Reale Istituto Napoletano di incoraggiamento » 1 20

Rocca (Comm. L.). — A settant'anni — Prose e versi » 2 —

Sanguineti (Prof. A.). — Metodo per liberare i bambini dalla tortura dell'analisi logica e grammaticale, ossia l'insegnamento delle dette analisi, mercè esercizi di composizione » 1 20

Gli argomenti dei volumi successivi concernono :

Lo Stato — Il Governo — Lo Statuto — I poteri dello Stato — I Ministri — Il Senato — La Camera — Gli elettori — I Giudici — Il Consiglio di Stato — La Corte dei Conti — L'esercito — L'armata — Gli ufficiali — Gli impiegati — Il Prefetto — Le intendenze — Le dogane, ecc.

I reati contro la vita — I reati contro la proprietà, ecc.

La Corte d'Assise — Il processo penale, ecc.

Il Sindaco — Il Comune — La Provincia — Il Segretario comunale, ecc.

I commercianti — La cambiale — Il fallimento, ecc.

Il matrimonio — La tutela — Il testamento — La vendita, ecc., ecc.

Volumi pubblicati:

Lessona C. — *La Legge nel diritto positivo.*

Giriodi L. M. — *Il reato e la pena secondo il nuovo Codice penale italiano.*

Lessona C. — *I Libri di Commercio.*

Masè-Dari. — *Lo sciopero nell'economia e nella legge.*

Lessona. — *Il Re.*

GRANDI CARTE IN RILIEVO

(Sistema premiato con medaglia d'oro, Torino-Anversa-Londra)

del Cavaliere **CLAUDIO CHERUBINI** Tenente Colonnello

ALPI OCCIDENTALI E DELL'APPENNINO LIGURE, alla scala dell'1/250.000 per le distanze, e dell'1/125.000 per le altezze; dimensione del quadro plastico senza la cornice 1.40×1.22 , (cornice nera)	L. 140 —
ALPI CENTRALI E APPENNINO PARMESE, scala dell'1/250.000 per le distanze, e dell'1/180.000 per le altezze; dimensione del quadro plastico senza la cornice 1.47×1.26 , (cornice nera e oro)	" 170 —
ALPI ORIENTALI E ISTRIA, scala dell'1/250.000 per le distanze, e dell'1/180.000 per le altezze; dimensione del quadro plastico senza la cornice 1.47×1.26 , (cornice nera)	" 200 —
LAGHI LOMBARDI E FERROVIA DEL GOTTARDO, scala dell'1/250.000 per le distanze, e dell'1/180.000 per le altezze; dimensione del quadro plastico senza la cornice 0.80×0.50 , (cornice nera e oro)	" 50 —
UMBRIA CENTRALE, alla scala dell'1/75.000 per le distanze, e dell'1/37.500 per le altezze; dimensione del quadro plastico senza la cornice 1.80×0.50 , (cornice nera)	" 80 —
VALLE DEL Tevere e PROVINCIA DI PERUGIA, scala dell'1/250.000 per le distanze, e dell'1/180.000 per le altezze; dimensione del quadro plastico senza la cornice 1.00×0.73	" 40 —
PROVINCIA DI ROMA, scala dell'1/250.000 per le distanze e dell'1/180.000 per le altezze; dimensione del quadro plastico senza la cornice 0.82×5.72	" 40 —
SICILIA, dimensione 60×70	" 30 —
PROVINCIA DI NOVARA, scala dell'1/250.000 per le distanze, e dell'1/125.000 per le altezze; dimensione del quadro plastico senza la cornice 0.70×0.60	" 35 —
PROVINCIE DI CUNEO E PORTOMAURIZIO, scala dell'1/250.000 per le distanze, e dell'1/125.000 per le altezze; dimensione del quadro plastico senza la cornice 0.70×0.60	" 35 —
POSSEDIMENTI ITALIANI PRESSO MASSAUA E LIMITROFO TERRITORIO ARISSINO, dimensione del quadro plastico 0.80×65 con cornice nera	" 35 —